Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/10759

22. 05. 98

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Ulf Fink, Eva-Maria Kors, Wolfgang Lohmann (Lüdenscheid), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU sowie der Abgeordneten Dr. Gisela Babel, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Uwe Lühr, Dr. Dieter Thomae und der Fraktion der F.D.P. — Drucksache 13/8687 —

Hilfe zur Arbeit

Die Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ist für den Hilfeempfänger eine Brücke in die Arbeitswelt. Das Sozialhilferecht bietet ein gestuftes System an Hilfen, die es jedem arbeitsfähigen Hilfeempfänger ermöglichen sollen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen und mit seiner Familie auf eigenen Füßen zu stehen. Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in allen Formen hilft, Arbeitslosigkeit zu überwinden und den Weg in die Beschäftigung zu finden. Die Sozialhilfereform des Jahres 1996 hat die Möglichkeiten der Hilfe zur Arbeit entscheidend ausgeweitet. Es ist jetzt nicht nur möglich, Zuschüsse an Arbeitgeber und an den Hilfeempfänger selbst zu gewähren, sondern generell auch sonstige geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Hilfeempfänger in Arbeit zu bringen.

Seit 1993 besteht eine unbedingte Soll-Verpflichtung der zuständigen Sozialhilfeträger, für Hilfesuchende Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Viele Kommunen haben auf der Basis der bisherigen und der neu geschaffenen gesetzlichen Vorschriften vielfältige und erfolgreiche Modelle der Hilfe zur Arbeit entwickelt. In vielen Untersuchungen auch durch Rechnungshöfe der Länder wurde festgestellt, daß sich jede Art der Förderung der Beschäftigung von Hilfeempfängern bereits nach kurzer Zeit entlastend auf die Sozialhilfeträgerhaushalte auswirkt. Es ist daher an der Zeit, eine Bestandsaufnahme der Hilfe zur Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen, die zeigt, ob und inwieweit die bestehenden Möglichkeiten genutzt werden und was in der Zukunft noch getan werden muß.

Vorbemerkung

Die Sozialhilfe hat zur Aufgabe, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Durch die Hilfegewährung soll er soweit wie möglich befähigt werden, unabhängig von Sozialhilfe zu leben. Dies erfordert sowohl den vorrangigen Einsatz der eigenen Mittel als auch, daß er nach seinen Kräften bei der Überwindung der Hilfebedürftigkeit mitwirkt.

Das grundlegende Mittel zur Überwindung der Sozialhilfebedürftigkeit ist für den Hilfesuchenden, dem eine Erwerbstätigkeit zuzumuten ist, die Beschaffung des Lebensunterhaltes durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß das Ziel der Reintegration des arbeitsfähigen Hilfeempfängers in den Arbeitsmarkt nicht allein durch die regelmäßige Arbeitslosmeldung bei dem zuständigen Arbeitsamt zu erreichen ist. Viele Hilfeempfänger sind aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, ihnen auf diesem Wege bekanntwerdende offene Stellen auch zu erhalten. Die geringe Zahl der erwerbsfähigen Hilfeempfänger, die Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit erhalten, zeigt, daß viele den Kontakt zum Arbeitsmarkt noch nicht gefunden oder seit längerem verloren haben. Sie sind deshalb im Wettbewerb um die knappen Arbeitsplätze gegenüber berufserfahrenen Arbeitslosen benachteiligt. Wenn ihnen in dieser Situation eine persönliche Perspektive eröffnet und damit auch ein langjähriger

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 19. Mai 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Bezug von Sozialhilfe mit erheblichen Belastungen für die kommunalen Sozialhilfeträger erspart bleiben soll, sind eigene Bemühungen der Kommunen neben den Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit unverzichtbar.

Das Sozialhilferecht gibt den Sozialhilfeträgern entscheidende, über die Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung teilweise hinausgehende Mittel zur Integration arbeitsloser Sozialhilfeempfänger in eine reguläre Erwerbstätigkeit an die Hand: Das gestufte Hilfesystem sieht für alle Arten von Schwierigkeiten, die der Aufnahme einer Beschäftigung entgegenstehen könnten, Hilfsmöglichkeiten vor, die sich im Maße der Intensität und fachlichen Differenzierung der sozialen Betreuung und der Anforderungen an den Hilfeempfänger unterscheiden. Der Sozialhilfeträger ist in der Lage, selbst Arbeitsgelegenheiten und Beschäftigungsmöglichkeiten entsprechend den persönlichen Möglichkeiten des Hilfeempfängers zu schaffen, sich der Hilfe Dritter bei der Erfüllung dieser Aufgabe zu bedienen und in jeder geeigneten Weise in Zusammenarbeit mit Arbeitgebern Hilfen zu gewähren. Dazu zählen neben der sozialen Betreuung auch Hilfe bei der Qualifizierung und Ausbildung, das selbständige Akquirieren von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie besondere Anreize für den Hilfeempfänger und seinen Arbeitgeber. Der Sozialhilfeträger hat auch die Möglichkeit, potentiellen Arbeitgebern Risiken bei der Beschäftigung von Hilfeempfängern abzunehmen und ihnen eine angemessene soziale Betreuung im Zuge der Beschäftigungsaufnahme zu gewährleisten.

Bei allen Sozialhilfeträgern, die sich engagiert und umfassend des Integrationsinstrumentariums des Sozialhilferechts bedient haben, sind entgegen dem allgemeinen Trend die Zuwächse bei den Sozialhilfeausgaben gebremst worden, in vielen Fällen gingen die Ausgaben sogar zurück. Die Bundesregierung versteht daher die zusammenfassende Darstellung des Standes der Hilfe zur Arbeit, wie sie nach den derzeit verfügbaren Erkenntnissen in den nachstehenden Antworten auf die Große Anfrage erfolgt, auch als Ansporn für die Sozialhilfeträger, ihre Bemühungen zur Hilfe zur Arbeit entsprechend der gesetzlichen Verpflichtung zu verstärken und weiter auszubauen.

Die Bundesregierung ist sich dabei bewußt, daß angesichts der relativ geringen Zahl der arbeitsfähigen Hilfeempfänger im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitslosen in Deutschland die Hilfe zur Arbeit nur einen begrenzten Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems insgesamt leisten kann. Es besteht aber auch Konsens darüber, daß es für das Beschäftigungsproblem insgesamt keine einfachen und umfassenden Lösungen gibt. Bewegung auf dem Arbeitsmarkt setzt voraus, daß alle, die hier Verantwortung tragen, die ihnen gegebenen Möglichkeiten nutzen und phantasievoll neue Wege gehen. Auch die kommunalen Sozialhilfeträger müssen den ihnen möglichen Beitrag leisten, um das gesamtgesellschaftliche Problem Arbeitslosigkeit einer guten Lösung näher zu bringen.

I. Stellenwert der Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Sozialhilfe

Stellenwert der Hilfe zur Arbeit im BSHG

1. Welchen Stellenwert mißt die Bundesregierung dem Unterabschnitt 2 „Hilfe zur Arbeit" im gesetzlichen Gefüge des Bundessozialhilfegesetzes bei (insbesondere in Verbindung mit dem Prinzip der Selbsthilfe in § 2 Abs. 1 BSHG)?

Im Rahmen der sozialen Sicherung tritt die Sozialhilfe im Bedarfsfall für diejenigen ein, die weder aus eigenem Einkommen und Vermögen noch aus den vorgelagerten Sozialleistungssystemen ausreichend Mittel erhalten, um ihren notwendigen Lebensunterhalt bestreiten zu können. Der soziale Rechtsstaat hat für diese Fälle ein letztes Auffangnetz vorgesehen, um vor Armut und sozialer Ausgrenzung wirkungsvoll zu schützen. Dabei ist es ein zentrales Ziel, die Selbsthilfekräfte der Leistungsberechtigten zu stärken. Die Hilfe soll den Empfänger „soweit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muß er nach seinen Kräften mitwirken" (§ 1 Abs. 2 Satz 2 BSHG).

Vorrangiges Mittel der Selbsthilfe ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für die Hilfeempfänger, für die sie möglich ist. § 18 Abs. 1 BSHG sieht deshalb vor, daß jeder Hilfesuchende seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen muß. Der Sozialhilfeträger hat darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Arbeit findet. Aus diesem Grunde ist die „Hilfe zur Arbeit" ein wesentlicher Teil der Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Anwendung der im BSHG genannten Instrumente der Hilfe zur Arbeit und der in diesem Zusammenhang zu sehenden Stärkung der Selbsthilfekräfte mißt die Bundesregierung hohen Stellenwert bei. Auch andere westliche Industriestaaten setzen verstärkt auf die Wirkung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme bei Sozialhilfeempfängern.

2. Wie sind die §§ 18 bis 20 BSHG seit Geltung des Bundessozialhilfegesetzes verändert worden, und welche Gründe waren für diese Veränderungen ausschlaggebend?

Die §§ 18 bis 20 BSHG sind seit Geltung des Bundessozialhilfegesetzes wie folgt geändert worden:

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 14. August 1969 (BGBl. I S. 1153) wurde in § 18 Abs. 3 die Verweisung auf § 78 Abs. 2 Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG), der die für das Recht der Arbeitslosenversicherung berechtigten Gründe für die Nichtannahme einer Arbeit aufzählte, gestrichen und die allgemeine Regelung, daß auch bei Vorliegen sonstiger wichtiger Gründe eine Arbeit nicht zuzumuten ist, eingefügt. Die Änderung beruhte auf der Ablösung des AVAVG durch das AFG.

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25. März 1974 (BGBl. I S. 777)

wurde in § 18 Abs. 3 Satz 2 die Freistellung von der Verpflichtung zur Arbeit bei der Erziehung eines Kindes, der Haushaltsführung oder der Pflege von Angehörigen, die bis zu diesem Zeitpunkt nur für Frauen galt, auch auf Männer ausgedehnt.

Die Änderung trug den gewandelten gesellschaftlichen Anschauungen und den tatsächlichen Verhältnissen in Deutschland Rechnung. Soweit ein Mann eine der genannten Aufgaben übernommen hatte, sollte ihm im Rahmen des § 18 Abs. 3 der gleiche Schutz zukommen wie einer Frau.

Weitere Änderungen erfolgten durch das Zweite Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 22. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1523, 1533).

In § 18 Abs. 2 wurde eingefügt, daß die Hinwirkungspflicht sich nicht auf Hilfesuchende bezieht, denen keine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, daß aber § 19 unberührt bleibt, soweit kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründet wird.

Durch diese Änderung sollte klargestellt werden, daß Asylbewerber zu gemeinnützigen Arbeiten herangezogen werden können.

In § 18 Abs. 3 wurden die Tatbestände, die es einem Hilfeempfänger ermöglichen, eine Arbeit als unzumutbar abzulehnen, näher beschrieben. Dies hatte zum Ziel, dem Mißbrauch bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe besser als zuvor wirksam begegnen zu können.

Umfangreiche Änderungen ergaben sich weiter mit dem Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 950).

In das Föderale Konsolidierungsprogramm war auch die Sozialhilfe, die einen bedeutenden Ausgabenblock der kommunalen Haushalte darstellt, einzubeziehen und auf Möglichkeiten zu überprüfen, die Ausgaben sozialverträglich zu begrenzen. Dabei konnte es nicht darum gehen, diejenigen Leistungsstandards der Sozialhilfe, die existenzsichernde untere Mindeststandards sind, generell abzusenken. Es sind daher damals Maßnahmen in das Gesetz aufgenommen worden, die längerfristig dieses Ziel weiter verfolgen und gleichzeitig geeignet sind, das wohlverstandene Interesse der Hilfeempfänger, von Sozialhilfe wieder unabhängig zu werden, zu fördern. In diesem Zusammenhang wurde die Hilfe zur Arbeit zielgerichteter und konsequenter ausgestaltet.

Im einzelnen wurde folgendes geändert:

Die Hinwirkungspflicht wurde darauf ausgedehnt, daß der Hilfesuchende Arbeit findet. Hilfesuchende, insbesondere junge Menschen, die keine Arbeit finden, sind nunmehr verpflichtet, eine zumubare Arbeitsgelegenheit nach § 19 oder § 20 anzunehmen. Außerdem wurde eine Regelung über das Zusammenwirken mit der Bundesanstalt für Arbeit, den Trägern der Jugendhilfe und anderen auf diesem Gebiet tätigen Stellen eingefügt (§ 18 Abs. 2).

Die Freistellung von der Arbeitsverpflichtung bei Erziehung eines Kindes ab Vollendung des dritten Lebensjahres wurde auf die Fälle eingeschränkt, in denen eine notwendige Betreuung in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege nicht sichergestellt ist; gleichzeitig wurde den Trägern der Sozialhilfe die Pflicht auferlegt, darauf hinzuwirken, daß Alleinerziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird (§ 18 Abs. 3).

Es wurde klargestellt, daß zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten auch Kosten übernommen werden können. Weiter wurde vorgeschrieben, daß Arbeitsgelegenheiten in der Regel von vorübergehender Dauer und für eine bessere Eingliederung in das Arbeitsleben geeignet sein sollen (§ 19 Abs. 1 Satz 2 und 3).

Es wurde ergänzt, unter welchen Voraussetzungen von dem Erfordernis der Zusätzlichkeit abgesehen werden kann (§ 19 Abs. 2).

Schließlich wurde eine Regelung über das Zusammenwirken der Sozialämter mit der Bundesanstalt für Arbeit, den Trägern der Jugendhilfe und anderen auf diesem Gebiet tätigen Stellen bei der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten sowie eine Regelung, daß in geeigneten Fällen ein Gesamtplan erstellt werden soll, geschaffen (§ 19 Abs. 4).

Im Rahmen der neu überschriebenen Vorschrift zu den „Besonderen Arbeitsgelegenheiten" wurde der Begriff „arbeitsentwöhnte Hilfesuchende" durch „Hilfesuchende" ersetzt; in die besonderen Arbeitsgelegenheiten wurden auch Maßnahmen einbezogen (§ 20).

Durch das Zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2374) wurden Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, zur Annahme einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit nach §§ 19, 20 verpflichtet (§ 18 Abs. 2 Satz 2).

Der Grundsatz, daß jeder Hilfesuchende seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine Angehörigen einsetzen muß, sollte damit weiter verstärkt werden.

Schließlich wurde das BSHG durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 (BGBl. I S. 1088) geändert.

Ein Schwerpunkt der Reform war die Verbesserung der Instrumente zur Vermeidung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Um dieses Ziel zu erreichen, war es auch notwendig, die Hilfen zur Wiedereingliederung arbeitsloser Hilfeempfänger in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Nunmehr kann auch durch Zuschüsse an den Arbeitgeber und sonstige geeignete Maßnahmen darauf hingewirkt werden, daß der Hilfeempfänger Arbeit findet (§ 18 Abs. 4). Als Arbeitsanreiz kann ein degressiver Zuschuß an Hilfeempfänger gewährt werden, die eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen (§ 18 Abs. 5).

3. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, ob und wie die Änderung des § 19 BSHG im Rahmen des 2. SKWPG (Zweites Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms) von 1993 die Praxis der Sozialhilfeträger verändert hat?

§ 19 Abs. 1 BSHG wurde nur im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 geändert. Die Neufassung formuliert die Aufforderung an den Sozialhilfeträger, Arbeitsgelegenheiten für Hilfesuchende zu schaffen, verbindlicher, die Einschränkung „nach Möglichkeit" wurde gestrichen. Zugleich wurde mit der Formulierung „insbesondere für junge Menschen" eine Priorität gesetzt, die auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und jungen Erwachsenen reagierte. Schließlich wurde ergänzt, daß zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsgelegenheiten auch Kosten übernommen werden können; die Arbeitsgelegenheiten sollen zeitlich befristet und zur Eingliederung in das Arbeitsleben geeignet sein.

Bereits zum Jahresbeginn 1994 zeichnete sich eine verstärkte Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten insbesondere für junge Menschen ab, die auf die Gesetzesänderung des § 19 Abs. 1 BSHG im Rahmen des FKPG zurückzuführen ist. In der im Frühjahr 1994 vom Otto-Blume-Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) in Köln durchgeführten Befragung der Landkreise berichtete ein Drittel der 186 Landkreise, die diesbezügliche Angaben machten, über die Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten infolge der 1993 erfolgten Gesetzesänderung (Bundesministerium für Gesundheit 1995, Band 43 der Schriftenreihe, S. 127 f.).

Da die Zuständigkeit für die Durchführung des BSHG nicht beim Bund, sondern in den für die Beantwortung der Frage maßgeblichen Punkten bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe liegt, ist es der Bundesregierung nur in eingeschränktem Umfange möglich, Auskunft über ein aktuelles Bild der Bemühungen dieser Träger im Rahmen der Hilfe zur Arbeit zu geben.

Um weitere Erkenntnisse zu gewinnen, hat die Bundesregierung kurzfristig eine Befragung aller örtlichen Sozialhilfeträger initiiert. Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat diese Befragung nicht unterstützt. Sie begründet ihre Haltung u. a. damit, daß die in der Umfrage vorgesehenen Fragen nicht mit den Geschäftsstellen der Verbände abgestimmt worden seien.

Die nachfolgenden Antworten stützen sich neben den bisher vorliegenden Erkenntnissen z. B. aus Landesberichten und Umfragen des Deutschen Städtetages und des ISG (siehe zu den Quellen auch Antwort zu Frage 56) auf eine Auswertung der Antworten von 35 Kommunen, die sich an der vom Bundesministerium für Gesundheit initiierten und vom ISG durchgeführten Erhebung beteiligt haben. Darunter sind 7 kreisfreie Städte und 28 Landkreise. Die Ergebnisse der Befragung sind nur eingeschränkt repräsentativ. Sie können daher nur als Fallstudie für einzelne Fragestellungen genutzt werden.

Im Rahmen dieser Anfang 1998 durchgeführten und ausgewerteten Befragung der örtlichen Sozialhilfeträger gaben 91 % der teilnehmenden Kommunen an, daß sich ihre Praxis der Hilfe zur Arbeit seit Inkrafttreten des FKPG geändert habe; darunter berichteten 45 % über mehr Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG. Andere Untersuchungen thematisieren diese Frage nicht.

4. Sind die zuständigen Sozialhilfeträger aufgrund der Streichung der Worte „nach Möglichkeit" in § 19 Abs. 1 BSHG durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 950) nunmehr verpflichtet, für alle zumutbar arbeitsfähigen Hilfeempfänger Arbeitsgelegenheiten zu schaffen?

   Wie kann diese Verpflichtung gegebenenfalls durchgesetzt werden?

Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 wurde § 19 Abs. 1 Satz 1 BSHG geändert (vgl. Antwort zu Frage 2). Die in dieser Bestimmung verankerte Verpflichtung, für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, „nach Möglichkeit" Arbeitsgelegenheiten zu schaffen, wurde in eine unbedingte Soll-Verpflichtung umgewandelt.

Durch eine Soll-Vorschrift wird die Verwaltung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebunden, wenn nicht besondere Umstände ein ausnahmsweises Abweichen von der Regel zulassen (ständige Rechtsprechung, z. B. BVerwGE 56, 220; 92, 230).

Für die Ausführung des BSHG sind die Länder und Kommunen zuständig. Der Bund hat nach der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilung keine Möglichkeit, die zuständigen Sozialhilfeträger zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung anzuhalten. Die Länder haben jedoch nach den von ihnen erlassenen kommunalrechtlichen Vorschriften die Möglichkeit, im Wege der Kommunalaufsicht darauf hinzuwirken, daß das geltende Recht auch von denjenigen Körperschaften beachtet wird, die das Recht der Selbstverwaltung haben. Die Rechtsaufsicht der Länder ist auch gegeben, wenn Aufgaben im Wege der kommunalen Selbstverwaltung wahrzunehmen sind. Kommunalaufsichtliche Beanstandungen stehen allerdings im Ermessen der zuständigen staatlichen Behörden.

Im Oktober 1994 hat das damals für die Sozialhilfe zuständige Bundesministerium für Familie und Senioren an die Landesministerien appelliert, für den Vollzug des § 19 BSHG durch die örtlichen Sozialhilfeträger Sorge zu tragen.

5. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, die den Schluß zulassen, daß die Sozialhilfeträger die mit dem Sozialhilfereformgesetz 1996 nochmals verbesserten Instrumente der Hilfe zur Arbeit verstärkt nutzen?

Mit dem Sozialhilfereformgesetz vom 23. Juli 1996 wurde das Instrument der Hilfe zur Arbeit nochmals weiterentwickelt.

Soweit es im Einzelfall geboten ist, kann der Sozialhilfeträger nun auch Zuschüsse an den Arbeitgeber leisten oder durch sonstige geeignete Maßnahmen darauf hinwirken, daß der Hilfeempfänger Arbeit findet. Damit ist in erster Linie die Eingliederung in reguläre Arbeitsverhältnisse gemeint. „Sonstige geeignete Maßnahmen" können z. B. Leiharbeitsverhältnisse sowie die Förderung der beruflichen Qualifikation sein (§ 18 Abs. 4 BSHG). Dem Sozialhilfeempfänger kann – als zusätzlicher Anreiz – bis zur Dauer von 6 Monaten ein monatlicher Zuschuß gewährt werden, der zu Beginn der Arbeitsaufnahme bis zur Höhe des Eckregelsatzes reichen kann und sich dann monatlich verringert (§ 18 Abs. 5 BSHG). Die Bundesregierung prüft derzeit, ob diese Regelung nach dem Ermessen des Sozialhilfeträgers in geeigneten Fällen erweitert werden kann.

Den vorliegenden empirischen Daten zufolge wurden diese neuen Instrumente in sehr unterschiedlicher Weise genutzt. Eine Erhebung des Deutschen Städtetages unter seinen Mitgliedstädten vom Jahresende 1996 ergab, daß

— in 74 von 186 beteiligten Städten (40 %) Arbeitgeberzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG gewährt wurden, und zwar in 2 990 Fällen, und daß

— dagegen lediglich in 10 beteiligten Städten (5 %) auch Arbeitnehmerzuschüsse nach § 18 Abs. 5 BSHG gewährt wurden, und zwar in 19 Fällen.

Ähnliche Schwerpunkte ergeben sich aus der ISG-Umfrage 1998, in der zwei Drittel der beteiligten Kommunen berichteten, daß sich ihre Praxis der Hilfe zur Arbeit seit der Sozialhilfereform 1996 geändert habe: Rund 60 % der beteiligten Kommunen gewährten Arbeitgeberzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG (in 272 Fällen), 30 % führten „sonstige Maßnahmen", z. B. Qualifizierungsmaßnahmen, durch; Arbeitnehmerzuschüsse nach § 18 Abs. 5 BSHG wurden aber nur von zwei der beteiligten Kommunen (in jeweils einem Fall) gewährt.

Eine Verknüpfung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerzuschüssen stellt das Hamburger Programm „Job-Start" dar, in dem zwischen Juli und November 1997 insgesamt 90 Sozialhilfebezieher eine Beschäftigung erhalten haben. Im Rahmen dieses Programms werden monatliche Zuschüsse an den Arbeitgeber in Höhe von 180 DM und an den Hilfeempfänger in Höhe von 300 DM gewährt. Wird der Hilfeempfänger im Anschluß an diese Maßnahme in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übernommen, steht dem Arbeitgeber zusätzlich eine einmalige Prämie in Höhe von 1 500 DM zu.

Weitere Angaben über die Nutzung der Absätze 4 und 5 des neugefaßten § 18 BSHG liegen nicht vor.

6. Lassen sich empirisch gestützte Aussagen darüber gewinnen, wie groß das Arbeitskräftepotential unter den Beziehern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt ist, wenn neben dem Altersktiterium auch die in § 18 Abs. 3 BSHG formulierten Zumutbarkeitskriterien berücksichtigt werden?

Um die Zahl der Arbeitsfähigen unter den Beziehern von Hilfe zum Lebensunterhalt abzuschätzen, sind zunächst jene auszuschließen, die nicht als erwerbsfähig im Sinne des Sozialhilferechts angesehen werden. Die weiteren Schritte zur Ermittlung des Nettoarbeitspotentials unter Sozialhilfeempfängern werden in den vom Bundesministerium für Gesundheit in Auftrag gegebenen Studien erläutert (Krug/Meckes 1995/1997, Band 54 und 90 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit). Einem Hilfesuchenden darf eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit dann nicht zugemutet werden,

— wenn er körperlich oder geistig hierzu nicht in der Lage ist oder

— wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde oder

— wenn der Arbeit oder der Arbeitsgelegenheit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht (§ 18 Abs. 3 S. 1 BSHG).

Als wichtiger Grund wird vor allem die geordnete Erziehung eines Kindes, die Führung eines Haushalts oder die Pflege eines Angehörigen angesehen. Die Erziehung eines Kindes ab drei Jahren hat in der Regel keine Einschränkung der Zumutbarkeit zur Folge, wenn eine Unterbringung im Kindergarten oder Hort möglich ist.

In der vom Bundesministerium für Gesundheit veranlaßten Studie kommen Krug/Meckes aufgrund dieser Vorgaben für das Jahr 1994 zu einem Nettoarbeitspotential von 645 611 Personen. Dies entspricht 61 % der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in der Altersgruppe zwischen 18 und 54 Jahren bzw. 29 % aller Hilfebezieher in Deutschland (vgl. Modell 1, Krug/Meckes 1997, Band 90 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, S. 7). Geht man alternativ davon aus, daß pro Bezieherhaushalt nur ein Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt werden muß, um eine bestehende Sozialhilfebedürftigkelt zu überwinden (Modell 2, ebenda), dann reduziert sich die Zahl der am Jahresende 1994 betroffenen Personen auf 579 169 (bzw. 26 % aller Hilfebezieher).

7. Wie verteilt sich dieses Arbeitskräftepotential (unter Berücksichtigung des Alterskriteriums und der Zumutbarkeitskriterien nach § 18 Abs. 3 BSHG) auf

   a) weibliche und männliche Bezieher der Hilfe zum Lebensunterhalt,

   b) Hilfebezieher, die bis unter 35 Jahre bzw. 35 Jahre und älter sind,

   c) einzelne Länder?

Die von Krug/Meckes vorgenommene Analyse des Nettoarbeitspotentials differenziert einerseits nach Altersgruppe und Geschlecht (Tabelle 1), andererseits nach Bundesländern (Tabelle 2, siehe Antwort zu Frage 8).

Tabelle 1:

Struktur des Nettoarbeitspotentials (Jahresende 1994)						
	zusammen		darunter:			
Altersgruppe	Anzahl	Anteil in %	Männer	Anteil in %	Frauen	Anteil in %
18 bis 24 Jahre	122 286	18,9	59 970	49,0	62 316	51,0
25 bis 34 Jahre	211 258	32,7	113 096	53,5	98 162	46,5
35 bis 44 Jahre	192 355	29,8	99 449	51,7	92 906	48,3
45 bis 54 Jahre	119 712	18,5	59 128	49,4	60 584	50,6
insgesamt	645 611	100,0	331 643	51,4	313 968	48,6

Quelle: Krug/Meckes 1997, Bundesministerium für Gesundheit, Bd. 90 der Schriftenreihe

Hilfebezieher im Alter von 25 bis 34 Jahren machen ein Drittel der arbeitsfähigen Hilfebezieher aus. Das Nettoarbeitspotential setzt sich zu etwa gleichen Teilen aus Männern und Frauen zusammen. Dies entspricht nicht der Struktur aller Hilfebezieher zwischen 18 und 54 Jahren, von denen 61 % Frauen sind (unter 35 Jahren beträgt der Frauenanteil 65 %, über 35 Jahren 56 %).

Die Verteilung des Nettoarbeitspotentials auf einzelne Bundesländer gewinnt an Aussagekraft, wenn man sie in Relation zur Zahl der Hilfeempfänger unter Berücksichtigung der Sozialhilfedichte setzt (siehe Antwort zu Frage 8).

8. In welchem Verhältnis steht die Zahl der arbeitsfähigen Hilfeempfänger zur Zahl aller Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Der durchschnittliche Anteil der arbeitsfähigen Hilfebezieher liegt im früheren Bundesgebiet (einschließlich Berlin) ebenso wie in den neuen Ländern bei rd. 29 % aller Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (Tabelle 2). Überdurchschnittliche Anteile an arbeitsfähigen Hilfebeziehern (mit Anteilen zwischen 32 und 35 %) weisen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Bremen, Hessen und Niedersachsen auf. Dagegen liegen die entsprechenden Anteile in Bayern und Baden-Württemberg (mit 20 bis 22 %) deutlich unter dem Durchschnitt.

Tabelle 2:

Nettoarbeitspotential und Sozialhilfedichte nach Bundesländern (Jahresende 1994)						
Bundesland	Bevölkerung am 31. 12. 94 in Tausend	Empfänger laufender HLU	Sozialhilfe-dichte je 100 Einw.	Netto-arbeits-potential	Anteil an allen Hilfe-empfängern in %	Arbeitsplatz-bedarf je 1 000 Einw.
Baden-Württemberg	10 272	206 796	2,0	45 552	22,0	4,4
Bayern	11 922	177 021	1,5	35 695	20,2	3,0
Berlin	3 472	133 750	3,9	45 818	34,3	13,2
Brandenburg	2 537	39 800	1,6	10 416	26,2	4.1
Bremen	680	40 567	6,0	13 550	33,4	19,9
Hamburg	1 706	123 814	7,3	35 906	29,0	21,0
Hessen	5 981	230 239	3,8	76 200	33,1	12,7
Mecklenburg-Vorpommern	1 832	29 636	1,6	10 445	35,2	5,7
Niedersachsen	7 715	289 680	3,8	93 276	32,2	12,1
Nordrhein-Westfalen	17 816	585 034	3,3	178 520	30,5	10,0
Rheinland-Pfalz	3 952	100 702	2,5	26 111	25,9	6,6
Saarland	1 084	45 484	4,2	11 865	26,1	10.9
Sachsen	4 584	56 381	1,2	15 799	28,0	3,4
Sachsen-Anhalt	2 759	50 907	1,8	14 750	29,0	5,3
Schleswig-Holstein	2 708	92 811	3,4	23 867	25,7	8,8
Thüringen	2 518	30 538	1,2	7 841	25,7	3,1
Deutschland	81 539	2 233 160	2,7	645 611	28,9	7,9
Früh. Bundesgeb. u. Berlin	67 308	2 025 898	3,0	586 360	28,9	8,7
Neue Länder	14 230	207 262	1,5	59 251	28,6	4,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1996; Krug/Meckes 1997, Bundesministerium für Gesundheit, Bd. 90 der Schriftenreihe, ISG-Berechnung

Die jeweiligen Anteile der arbeitsfähigen Hilfebezieher sind vor allem in Hamburg und Bremen, aber auch im Saarland, in Berlin, in Hessen und Niedersachsen vor dem Hintergrund einer überdurchschnittlich hohen Sozialhilfequote zu sehen. Das Nettoarbeitspotential wird unter der Fragestellung bewertet, wie viele Arbeitsplätze geschaffen werden müßten, um arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger in Arbeit zu vermitteln. Es ist bemerkenswert, daß der Arbeitsplatzbedarf in Relation zur Gesamtbevölkerung in den fünf neuen Ländern sowie in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz nicht so hoch ausfällt wie in anderen Regionen.

9. Wie viele der arbeitsfähigen Empfänger beziehen neben der Hilfe zum Lebensunterhalt Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (möglichst getrennt nach Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe)?

Am Jahresende 1996 (neuere statistische Daten liegen nicht vor) erhielten in Deutschland 234 913 Personen neben der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Diese lebten in 170 726 Bedarfsgemeinschaften. Davon erhielten 65 087 Bedarfsgemeinschaften Arbeitslosengeld und 105 639 Bedarfsgemeinschaften Arbeitslosenhilfe. Hieran zeigt sich, daß nur ein kleiner Teil der etwa 3,1 Millionen Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sozialhilfebedürftig ist. Der weit überwiegende Teil der zumutbar arbeitsfähigen Sozialhilfebezieher hat keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen und war demnach noch nicht in nennenswertem Umfang sozialversicherungspflichtig erwerbstätig.

10. Ist der Bundesregierung bekannt, ob die Kriterien des § 18 Abs. 3 BSHG in den Ländern in unterschiedlicher Weise Anwendung finden?

§ 18 Abs. 3 BSHG definiert, in welchen Fällen dem Hilfesuchenden eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit nicht zugemutet werden darf. Von landesrechtlichen Abweichungen in der Auslegung dieser Kriterien ist nicht auszugehen (so z. B. explizit im Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, Verpflichtung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern zu gemeinnütziger Arbeit, S. 12); der Bundesregierung sind auch diesbezügliche Unterschiede nicht bekannt.

II. Komponenten der Hilfe zur Arbeit

A. *Gesetzlich vorgesehene Komponenten*

11. Welche Instrumente der Hilfe zur Arbeit sind in den §§ 18 bis 20 BSHG im einzelnen vorgesehen, auf welche Zielgruppen sind diese Instrumente jeweils ausgerichtet, und wie sind unterschiedliche Varianten der Beschäftigung (insbesondere des § 19 BSHG) zu bewerten?

Im einzelnen kommen als Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in Betracht:

- Arbeitgeberzuschüsse sowie sonstige geeignete Maßnahmen zur Förderung einer Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt (§ 18 Abs. 4 BSHG).
- Degressive Zuschüsse an den Hilfeempfänger bis zu einer Dauer von sechs Monaten bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (§ 18 Abs. 5 BSHG).
- Schaffung von Arbeitsgelegenheiten insbesondere für junge Menschen, die keine Arbeit finden können (Soll-Bestimmung, § 19 Abs. 1 S. 1 BSHG). Dazu werden in der Regel sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit dem üblichen Arbeitsentgelt vereinbart. Hierfür kann der Sozialhilfeträger Kosten übernehmen (§ 19 Abs. 1 Satz 2 BSHG).
- Werden Arbeitsgelegenheiten zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit geschaffen, können ebenfalls sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse mit üblichem Arbeitsentgelt (§ 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG) vereinbart werden; möglich ist aber auch der weitere Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen (§ 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG).
- Falls im Einzelfall erforderlich: die Förderung der Gewöhnung an eine berufliche Tätigkeit oder die Prüfung der Bereitschaft zur Arbeit (§ 20 BSHG). In diesem Falle wird ebenfalls Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt.

Zu den Zielgruppen ist zu bemerken:

- Nach § 20 BSHG werden in der Regel diejenigen Hilfeempfänger beschäftigt, die noch nie oder bereits seit längerer Zeit nicht mehr erwerbstätig waren. Die Intention der Hilfe zur Arbeit ist hier niedrigschwellig definiert: Es geht zunächst um eine Gewöhnung an regelmäßige Arbeit sowie um eine Überprüfung der Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfähigkeit. Individuell ausgerichtete sozialpädagogische und therapeutische Betreuung haben für diesen Personenkreis einen hohen Stellenwert. Eine direkte Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist in der Regel für diesen Personenkreis noch nicht möglich, so daß ein „Erfolg" der Maßnahme bereits vorliegt, wenn ein Teilnehmer anschließend in ein Beschäftigungsverhältnis nach einer Variante des § 19 BSHG aufgenommen werden kann.
- Für Maßnahmen nach § 19 BSHG sollen im Unterschied dazu vor allem diejenigen Personen in Betracht kommen, die zwar zur Aufnahme einer Arbeit motiviert, aber aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur schwer vermittelbar sind. In einer Ersatzfunktion für fehlende reguläre Arbeitsangebote soll der Sozialhilfeträger nach § 19 Abs. 2 BSHG Gelegenheiten zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit schaffen. Sofern über die Leistungsfähigkeit des Hilfebeziehers noch keine hinreichende Klarheit besteht, werden diese Arbeitsgelegenheiten überwiegend in Form eines öf-

fentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisses ohne sozialversicherungsrechtliche Absicherung und bei Weitergewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer Mehraufwandsentschädigung angeboten (2. Alternative). Diese Möglichkeit kommt auch für Personen in Betracht, die einer längeren Einarbeitungszeit bedürfen.

— Für diejenigen Hilfeempfänger, die einerseits zwar bereits über ein gewisses Maß an Leistungsfähigkeit verfügen bzw. dieses Maß durch das Absolvieren einer Einarbeitungszeit (wieder-)gewonnen haben, die andererseits aber noch nicht in eine reguläre Beschäftigung vermittelbar sind, bilden sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG das angemessene Instrument. Bei diesem Personenkreis besteht die Chance, im Laufe des in der Regel einjährigen Beschäftigungsverhältnisses mit flankierenden Qualifikationsmaßnahmen ein Maß an Leistungsfähigkeit zu erreichen, das realistische Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bzw. in der Arbeitsvermittlung des Arbeitsamtes eröffnet.

— Die Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG sowie nach § 18 Abs. 4 und 5 BSHG sind als Integrationshilfe in eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt konzipiert und richten sich an Hilfeempfänger, die die dort bestehenden Leistungsanforderungen im Prinzip erfüllen. Zu Vermittlungsschwierigkeiten können Fähigkeiten, für die nur geringe Nachfrage besteht, Erwerbspausen wegen Kindererziehung oder andere biographische Einschnitte geführt haben. Bei diesem Personenkreis ist aber davon auszugehen, daß eine vorübergehende Förderung ausreicht, um im Berufsleben wieder Fuß fassen zu können.

12. Wie sind die Einschränkungen der Zumutbarkeit einer Arbeit oder Arbeitsgelegenheit (§ 18 Abs. 3 BSHG) begründet?

    Gibt es Überlegungen seitens der Bundesregierung, diese Zumutbarkeitskriterien zu verändern?

Den Regelungen zur Zumutbarkeit einer Arbeit oder Arbeitsgelegenheit in § 18 Abs. 3 BSHG liegen familien- und sozialpolitische Erwägungen zugrunde. Sie waren teilweise bereits in der ursprünglichen Fassung des BSHG vom 30. Juni 1961 enthalten.

Die in § 18 Abs. 3 BSHG beschriebenen Zumutbarkeitskriterien sind sinnvoll und haben sich in der Praxis bewährt. Die Bundesregierung will deshalb auch in der Zukunft an der grundsätzlichen Zumutbarkeit jeder Arbeit für Soziaihilfeempfänger festhalten.

B. Umsetzung der Hilfe zur Arbeit in den Kommunen

Zahl der Arbeitsgelegenheiten und Zuschußgewährungen

13. Wie viele Arbeitsplätze wurden seit 1993 jährlich im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG seitens der Kommunen bereitgestellt, und zwar differenziert nach

    a) § 19 Abs. 1 BSHG,

    b) § 19 Abs. 2 (1. Alternative) BSHG,

    c) § 19 Abs. 2 (2. Alternative) BSHG,

    d) § 20 BSHG

    (insgesamt und differenziert nach Bundesländern und einzelnen Sozialhilfeträgern)?

Über die Zahl der Arbeitsgelegenheiten, die seit 1993 jährlich im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG bereitgestellt wurden, liegen einheitliche und repräsentative Daten nicht vor, so daß nur jeweils einzelne Aspekte der Fragestellung (Struktur und Entwicklung unterschiedlicher Typen von Arbeitsgelegenheiten) beantwortet werden können. Die gewünschte Differenzierung nach Bundesländern und einzelnen Sozialhilfeträgern ist aufgrund der vorliegenden Daten nicht möglich.

In den Jahren zwischen 1993 und 1996 haben die Kommunen deutlich erkennbare Anstrengungen unternommen, um das Arbeitsangebot für Sozialhilfeempfänger zu erhöhen. Dies geht aus den beiden Befragungen hervor, die der Deutsche Städtetag (DSt) für die Jahre 1993 und 1996 unter seinen Mitgliedstädten durchgeführt hat. 1993 berichteten 178 Städte (neben 112 kreisfreien auch 74 kreisangehörige Städte) über rd. 24 000 Arbeitsplätze im Rahmen der Hilfe zur Arbeit, 1996 waren es rd. 55 000 Arbeitsplätze in 186 Städten. Auf der Grundlage einer bevölkerungsbezogenen Hochrechnung dieser Zahl schätzt der Deutsche Städtetag, daß 1996 im gesamten Bundesgebiet rd. 150 000 Arbeitsplätze im Rahmen der Hilfe zur Arbeit zur Verfügung gestanden haben. Dieses Hochrechnungsverfahren unterstellt, daß das Arbeitsplatzangebot in den Landkreisen ebenso hoch sei wie in den an der Umfrage beteiligten Großstädten. Ein Vergleich der DSt-Umfrage 1993 mit der zeitgleichen ISG-Befragung von Landkreisen hat für letztere aber ein deutlich geringeres Arbeitsangebot ergeben; ob sich dieses Stadt-Landkreis-Gefälle bis zum Jahre 1996 ausgeglichen hat, ist nicht bekannt.

Um die beiden Umfragen des Deutschen Städtetages mit unterschiedlicher Beteiligung vergleichbar zu machen, wird in Tabelle 3 die durchschnittliche Zahl der Arbeitsgelegenheiten je Stadt ausgewiesen. Dieser Mittelwert stieg von 133 Arbeitsplätzen (1993) um 120 % auf 293 Arbeitsplätze je Stadt.

Tabelle 3:

Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG in Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags (1993 und 1996)							
Arbeitsgelegenheiten	Jahr 1993 (178 Städte)			Jahr 1996 (186 Städte)			Veränderung 1996 ggü. 1993 (Mw.) in %
	Anzahl (gerundet)	Anteil in %	Mittelwert je Stadt	Anzahl (gerundet)	Anteil in %	Mittelwert je Stadt	
nach § 19 Abs. 1	1 900	8	10,7	13 090	24	70,4	559
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	11 610	49	65,2	18 550	34	99,7	53
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	8 290	35	46,6	20 190	37	108,5	133
nach § 20	1 660	7	9,3	2 730	5	14,7	57
Summe	23 690	100	133,1	54 560	100	293,3	120

Quelle: Deutscher Städtetag 1994/1997

Auch die Struktur der Arbeitsangebote hat sich verändert: Lag 1993 noch der Schwerpunkt eindeutig auf sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG, so ist drei Jahre später in dieser Variante der geringste Zuwachs zu verzeichnen. Den Schwerpunkt bilden jetzt, wie auch 1993 schon in den Landkreisen zu beobachten (Bundesministerium für Gesundheit 1995 Band 43, S. 168), die Arbeitsgelegenheiten nach der Mehraufwandsvariante des § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG (in Städten mit mehr als 200 000 Einwohnern sind beide Varianten etwa gleichrangig, während bei abnehmender Größe der Stadt die Mehraufwandsvariante mehr und mehr in den Vordergrund rückt; Deutscher Städtetag 1997, Kommunale Beschäftigungsförderung, S. 11). Zum Teil sind Sozialhilfeträger dazu übergegangen, Maßnahmen der Mehraufwandsvariante zur zeitlich befristeten Einarbeitung (etwa für sechs Monate) einer sozialversicherungspflichtigen Maßnahme vorzuschalten (z. B. Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, a. a. O., S. 13); damit allein kann der hohe Anteil der Mehraufwandsvariante jedoch nicht erklärt werden.

Den stärksten Zuwachs weisen die Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 1 BSHG auf, deren Zahl innerhalb des Dreijahreszeitraums um fast das Sechsfache gestiegen ist. Diese Entwicklung belegt eindrucksvoll die Wirkung der im Rahmen des FKPG vorgenommenen Gesetzesnovellierung und deren positive Aufnahme durch die Kommunen.

Auch die Zahl der Arbeitsgelegenheiten nach § 20 BSHG hat im Vergleichszeitraum zugenommen, allerdings macht diese Variante nach wie vor nur einen geringen Teil der Hilfe zur Arbeit aus.

Eine umfassende Analyse der Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes ist aufgrund der geringen Beteiligung der örtlichen Sozialhilfeträger an der ISG-Umfrage nicht möglich. Die in Tabelle 4 dargestellten Ergebnisse sind daher nicht repräsentativ.

Tabelle 4:

Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG (1993 bis 1997) Angaben von 33 Kommunen							
Arbeitsgelegenheiten	Jahr					Anteil 1997 in %	Veränderung 97 ggü. 95 in %
	1993	1994	1995	1996	1997		
nach § 19 Abs. 1	81	184	334	716	1 009	14,7	202
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	339	656	1 000	1 530	1 758	25,6	76
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	591	657	1 263	2 139	3 158	46,0	150
nach § 20	12	26	336	853	936	13,6	179
Summe	1 023	1 523	2 933	5 238	6 861	100,0	134

Quelle: ISG-Befragung 1998

Bei der Betrachtung dieser Daten lassen sich folgende Tendenzen feststellen:

- die Zahl der Arbeitsgelegenheiten wurde in den vergangenen Jahren (hier insbesondere seit 1995) deutlich erhöht,
- ein besonders starker Zuwachs ist bei Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG zu verzeichnen,
- die Mehraufwandsvariante nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG macht nicht nur in allen untersuchten Jahren den größten Anteil aus, sondern hat auch in stärkerem Maße zugenommen als die Arbeitsplätze nach der Entgeltvariante (§ 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG).

Der Bayerische Landkreistag führt seit 1993 jährliche Umfragen zum Stand der Hilfe zur Arbeit in den Städten und Landkreisen Bayerns durch, allerdings werden die einzelnen Maßnahmearten in differenzierter Weise erst ab 1996 erfaßt. Der Schwerpunkt liegt hier, in einem (eher ländlichen) Flächenland, mit 56 % aller Arbeitsgelegenheiten noch deutlicher auf der Mehraufwandsvariante nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG.

Tabelle 5:

Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit in Bayern Jahr 1996 (50 Kommunen)			
Arbeitsgelegenheiten	Anzahl	Anteil in %	Mittelwert pro Kommune
nach § 19 Abs. 1	426	9,8	8,5
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	810	18,6	16,2
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	2 428	55,7	48,6
nach § 20	695	15,9	13,9
Summe	4 359	100,0	87,2

Quelle: Bayerischer Landkreistag 1997, ISG-Berechnungen

Weitere Daten zur Einschätzung der jährlichen Entwicklung der Hilfe zur Arbeit liefern landesbezogene Dokumentationen aus Berlin und Rheinland-Pfalz, die sich allerdings nur auf die Entgeltvariante nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG beziehen.

Tabelle 6:

Entwicklung der „Hilfe zur Arbeit" im Land Berlin					
Jahr	Zahl der geförderten Personen im Jahr	Anzahl der bestehenden Arbeitsverträge Stand Dezember	davon in Projektmaßnahmen Stand Dezember	Zahl der Verträge im Rahmen des LKZ-Programms Stand Dezember	geleistete gzA-Einsätze* im Jahr
1993	3 498	2 100	472	0	29 854
1994	3 563	2 051	486	0	44 140
1995	3 922	2 365	624	0	49 550
1996	3 809	1 837	507	0	58 235
1997	3 451	2 049	495	192	69 325

* = Einsätze gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit

Quelle: Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, Berlin 1997

Tabelle 7:

Entwicklung der „Hilfe zur Arbeit" in Rheinland-Pfalz						
	Städte		Landkreise		Land Rheinland-Pfalz	
	absolute Zahl	Veränderung zum Vorjahr in %	absolute Zahl	Veränderung zum Vorjahr in %	absolute Zahl	Veränderung zum Vorjahr in %
1992	335	–	130	–	465	–
1993	411	22,7	246	89,2	657	41,3
1994	497	20,9	583	137,0	1 080	64,4
1995	567	14,1	684	17,3	1 251	15,8

Quelle: Rheinland-Pfalz, Arbeit statt Sozialhilfe 1995

14. Wie viele Arbeitsgelegenheiten haben die Kommunen jeweils im Verhältnis zu den arbeitsfähigen Hilfeempfängern geschaffen (insgesamt und differenziert nach Bundesländern und einzelnen Sozialhilfeträgern)?

Die Frage nach dem Anteil der arbeitsfähigen Hilfeempfänger, denen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung gestellt wurden, läßt sich auf der Basis des verfügbaren Datenmaterials nicht beantworten. Auch für die Städte, die sich an der Befragung des Deutschen Städtetags beteiligt haben, kann diese Angabe nicht gemacht werden, da die Zahl der arbeitsfähigen Hilfeempfänger in diesen Städten nicht bekannt ist.

Nach den Ergebnissen des „Benchmarking"-Projektes, in dem Sozialhilfedaten aus 15 Großstädten miteinander verglichen werden, waren am Jahresende 1996 in 13 dieser Städte durchschnittlich 887 Hilfeempfänger im Rahmen der Hilfe zur Arbeit beschäftigt. In Relation zu durchschnittlich rd. 25 000 Hilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter bedeutet dies eine Versorgungsquote von etwa 4 %. Diese Berechnung geht allerdings vom Bruttoarbeitspotential aus und berücksichtigt nicht, daß die Hilfeempfänger, die z. B. aus Alters-, Krankheits-, Behinderungs-, Erziehungs- und sonstigen Gründen im Sinne des § 18 Abs. 3 BSHG nicht erwerbstätig sind, bei der Abschätzung des Nettoarbeitspotentials auszuklammern sind (vgl. Antwort zu Frage 6). Legt man bei den untersuchten Städten den in der Studie von Krug/Meckes ermittelten Durchschnittswert zugrunde, daß das Nettoarbeitspotential in Höhe von 61 % des Bruttoarbeitspotentials anzusetzen ist, so reduziert sich die Bezugsgröße der erwerbsfähigen Hilfeempfänger in den 13 Großstädten

auf durchschnittlich rd. 15 000 Personen; die Versorgungsquote mit Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Hilfe zur Arbeit liegt dann bei rd. 6 %.

In Bayern sind in 68 von 71 Landkreisen insgesamt 41 704 Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter (Bruttoarbeitspotential; Bayern insgesamt ca. 44 000). Das Nettoarbeitspotential in Bayern wurde für 1994 auf rd. 36 000 Personen geschätzt (siehe Tabelle 2, Antwort zu Frage 8). Nach Angaben des Bayerischen Landkreistages wurden 1996 insgesamt 5 035 Personen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit beschäftigt; dies entspricht einer Versorgungsquote von rd. 14 %.

15. In wie vielen Fällen handelt es sich dabei um Einzelarbeitsplätze, in wie vielen Fällen um Gruppenarbeitsplatzprojekte?

Liegen Erkenntnisse darüber vor, welche dieser Formen sich eher bewährt hat?

Erkenntnisse hierzu liegen nur vereinzelt vor.

In Brandenburg (Studie zur Evaluation des Landesprogramms „Arbeit statt Sozialhilfe") waren in Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG 77 % der Hilfeempfänger in Gruppenarbeitsplatzprojekten und 23 % der Hilfeempfänger auf Einzelarbeitsplätzen beschäftigt. Eine Gegenüberstellung kommt zu folgendem Ergebnis (MASGF Brandenburg 1996, Arbeit statt Sozialhilfe, S. 73 ff.):

— Einzelarbeitsplätze werden vor allem von privaten Arbeitgebern eingerichtet, während Gruppenarbeitsplätze von öffentlichen und gemeinnützigen Trägern angeboten werden.

— Auf Einzelarbeitsplätzen sind die Anforderungen an die Teilnehmer im Hinblick auf Selbständigkeit und Leistungsfähigkeit höher als in Gruppenarbeitsplatzprojekten.

— Sozialpädagogische Betreuung sowie Intervention und Beratung in Krisensituationen sind bei Gruppenarbeitsplätzen weniger aufwendig und folglich effektiver. Sie bieten auch bessere Möglichkeiten zur Kommunikation und Stabilisierung der Teilnehmer untereinander. Dieser Vorteil von Gruppenarbeitsplätzen schlägt sich in geringeren Abbrecherquoten (10 % gegenüber 30 % in Einzelarbeitsplätzen) nieder.

— Für Einzelarbeitsplätze spricht, daß sich dort die Produktivität des Beschäftigten im Laufe der Maßnahme weitgehend an den betrieblichen Standard angleicht.

— Bei Einzelarbeitsplätzen ist die Chance für eine Übernahme in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis (mit durchschnittlich 30 %) größer als bei Gruppenarbeitsplätzen.

Dieser Vergleich macht deutlich, daß diese beiden Beschäftigungsformen nicht alternativ zueinander stehen, sondern für unterschiedliche Teilnehmergruppen in Frage kommen: Einzelarbeitsplätze sind anspruchsvoller und chancenreicher im Hinblick auf eine Weiterbeschäftigung, aber andererseits für leistungsschwächere Hilfeempfänger weniger geeignet als Gruppenarbeitsplätze.

16. Wie hoch ist die durchschnittliche Dauer der Beschäftigung in den einzelnen Maßnahmearten?

Die Untersuchung des Deutschen Städtetages (1997) enthält nur Angaben über die Dauer aller Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit, eine Differenzierung nach einzelnen Maßnahmearten wird nicht vorgenommen. Während 1993 die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit durchschnittlich 14,3 Monate dauerten, verkürzten sie sich 1996 auf 12 Monate.

Tabelle 8:

Dauer der Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit in Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags (1993 und 1996)

Dauer der Maßnahmen	Anteile aller Maßnahmen in % 1993	1996
bis zu 6 Monaten	20	32
7 bis unter 12 Monate	3	5
12 Monate	47	39
13 bis unter 24 Monate	9	10
24 Monate	13	8
länger als 24 Monate	9	6
durchschnittliche Dauer in Monaten	14,3	12

Quelle: Deutscher Städtetag 1997

Den Schwerpunkt bilden nach wie vor Maßnahmen mit einer Dauer von einem Jahr. Während 1993 noch 31 % der Maßnahmen über diesen Zeitraum hinausreichten, waren es 1996 nur noch 24 % der Maßnahmen. Der gestiegene Anteil von Maßnahmen mit einer Dauer von maximal sechs Monaten ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß zunehmend Maßnahmen mit Mehraufwandsentschädigung (nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG) und einer Dauer von drei bis sechs Monaten einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG (meist einjährig, z. T. mit Verlängerungsmöglichkeit) als Probezeit vorgeschaltet werden (z. B. Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, a. a. O., S. 13).

Die ISG-Befragung 1998 liefert Angaben von 33 Kommunen zur Dauer der Maßnahmen, differenziert nach einzelnen Maßnahmearten (Tabelle 9). Maßnahmen zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen sind überwiegend auf ein Jahr angelegt, nur 7 % aller Maßnahmen dauern länger als ein Jahr. Von geringerer Dauer sind Maßnahmen nach der Mehraufwandsvariante des § 19 Abs. 2 BSHG. Ein Drittel dieser Maßnahmen dauert nur bis zu sechs Monaten, z. T. werden sie einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis vorgeschaltet. Keinen klaren Schwerpunkt weisen Maßnahmen nach § 20 BSHG hinsichtlich ihrer Dauer auf; bei diesen Maßnahmen kommt dem individuellen Förderungsbedarf des Hilfeempfängers ein stärkeres Gewicht zu als in den übrigen Maßnahmearten.

Tabelle 9:

Dauer einzelner Maßnahmearten der Hilfe zur Arbeit Angaben von 33 Kommunen				
	Anteile nach Art der Maßnahme in %			
Dauer der Maßnahmen	§ 19 Abs. 1	§ 19 Abs. 2 1. Alt.	2. Alt.	§ 20
bis zu 6 Monaten	15	0	33	10
7 bis unter 12 Monate	3	6	49	32
12 Monate	74	89	13	50
über 12 Monate	9	5	5	8
durchschnittliche Dauer in Monaten (geschätzt)	11,6	12,4	8,1	11,1

Quelle: ISG-Befragung 1998

17. In wie vielen Fällen werden derzeit Arbeitgeberzuschüsse gemäß § 18 Abs. 4 BSHG gewährt, wie hoch sind diese Zuschüsse im Durchschnitt, und über welchen Zeitraum werden sie gewährt (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Die mit der Sozialhilfereform 1996 eingeführte Regelung des § 18 Abs. 4 BSHG ermöglicht die Gewährung von Arbeitgeberzuschüssen, soweit dies im Einzelfall geboten ist. Diese Zuschüsse zielen darauf ab, einem Hilfeempfänger die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Über die Anwendung dieses Instrumentes in der Sozialhilfepraxis liegen erst wenige Daten vor, da diese Neuregelung erst am 1. August 1996 in Kraft getreten ist. Nach der Erhebung des Deutschen Städtetages wurden in den letzten 5 Monaten des Jahres 1996 in 74 von 186 beteiligten Städten in 2 990 Fällen Arbeitgeberzuschüsse nach § 18 Abs. 4 BSHG gewährt (siehe Antwort zu Frage 5). Über die Dauer und Höhe dieser Zuschüsse enthält der Bericht des Deutschen Städtetages keine Angaben.

Nach der 1998 durchgeführten ISG-Befragung haben 18 der 35 beteiligten Kommunen in 272 Fällen Arbeitgeberzuschüsse gewährt. Diese lagen im Einzelfall jeweils bei der Hälfte der Kommunen zwischen 500 DM und 1 000 DM und zwischen 1 000 DM und 2 500 DM (Durchschnitt: 1 040 DM). Sie wurden in der Regel für den Zeitraum eines Jahres gewährt (Durchschnitt: 10 Monate).

18. In wie vielen Fällen werden derzeit Arbeitnehmerzuschüsse gemäß § 18 Abs. 5 BSHG gewährt, wie hoch sind diese Zuschüsse im Durchschnitt, und über welchen Zeitraum werden sie gewährt (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Mit der Sozialhilfereform 1996 wurden auch Arbeitnehmerzuschüsse für Hilfeempfänger, die eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen, ermöglicht (§ 18 Abs. 5 BSHG). Bis zur Dauer von sechs Monaten kann ein monatlicher, degressiver Zuschuß gewährt werden, der bei Vollzeiterwerbstätigkeit im ersten Monat bis zur Höhe des Eckregelsatzes festgesetzt werden kann.

Erste Auswertungen zeigen, daß diese neue Möglichkeit bisher kaum genutzt wurde. Die Umfrage des Deutschen Städtetages kommt zu dem Ergebnis, daß von August bis Ende Dezember 1996 lediglich in 10 Städten in 19 Fällen Arbeitnehmerzuschüsse nach § 18 Abs. 5 BSHG gewährt wurden. Aussagen über die Höhe des Zuschusses liegen nicht vor.

In der ISG-Erhebung 1998 wurden von 35 Kommunen lediglich zwei Fälle genannt, in denen ein Arbeitnehmerzuschuß nach § 18 Abs. 5 BSHG gewährt wurde. Über Höhe und Dauer dieser Zuschüsse wurden keine Angaben gemacht.

Die von der Bundesregierung in Erwägung gezogenen erweiterten Handlungsmöglichkeiten bei Arbeitnehmerzuschüssen (siehe Antwort zu Frage 5) sollen zu einer größeren Nutzung dieser Möglichkeit beitragen. Zugleich ist es erforderlich, die Kommunen auf diese neue Handlungsform verstärkt hinzuweisen.

19. In wie vielen Fällen ist die Bereitstellung einer Arbeitsgelegenheit bzw. die Gewährung eines Zuschusses mit flankierenden Maßnahmen der Qualifizierung verbunden?

Statistische Daten hierzu liegen der Bundesregierung nicht vor.

Qualifizierungsmaßnahmen werden in der Regel in Kombination mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG durchgeführt. Die Notwendigkeit von beruflichen Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen wird in allen Evaluationen der Hilfe zur Arbeit betont: Maßnahmenteilnehmer verfügen zu hohen Anteilen über keinen oder keinen bedarfsgerechten beruflichen Abschluß (BAGS Hamburg, Sozialhilfereport, 9/1997: 75 % der Maßnahmeteilnehmer ohne Berufsabschluß, die übrigen überwiegend mit veralteten Abschlüssen). Nur durch Qualifizierungsmaßnahmen könne erreicht werden, daß die Teilnehmer wieder betrieblichen Leistungsanforderungen gerecht werden (Rheinland-Pfalz 1997, Arbeit statt Sozialhilfe).

Im Rahmen der ISG-Befragung machten 16 Kommunen Angaben zu flankierenden Maßnahmen der Qualifizierung und sozialen Betreuung (Tabelle 10). Mit einem Anteil von zwei Dritteln waren demnach am häufigsten Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG mit einer Qualifizierung verbunden. Etwa die Hälfte der Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG und nach § 20 BSHG waren mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden, bei Arbeitgeberzuschüssen nach § 18 Abs. 4 BSHG waren es 44 % der Maßnahmen. Keine Qualifizierung (nur 1 %) wird dagegen im Zusammenhang mit Maßnahmen nach der Mehraufwandsvariante (§ 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG) angeboten.

Tabelle 10:

Flankierende Maßnahmen der Qualifizierung und sozialen Betreuung Angaben von 16 Kommunen					
Art der Maßnahme	Maßnahmen insgesamt	und zwar mit: Qualifizierung		sozialer Betreuung	
	Anzahl	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
nach § 18 Abs. 4	183	81	44	110	60
nach § 18 Abs. 5	1	0	0	0	0
nach § 19 Abs. 1	510	345	68	435	85
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	1 684	842	50	1 009	60
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	1 311	9	1	466	36
nach § 20	85	40	47	85	100
Summe	3 774	1 317	35	2 105	56

Quelle: ISC-P-Befragung 1998

Im Land Brandenburg wurden 1996 von 635 befragten Teilnehmern an Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG insgesamt 85 % zugleich qualifiziert, wobei es sich in zwei Dritteln dieser Fälle um Anleitungs- und Trainingsmaßnahmen am Arbeitsplatz und in der Hälfte dieser Fälle um externe Lehrgänge und Schulungen handelte (MASGF Brandenburg 1996, a. a. O., S. 90 ff.).

In Hamburg nahmen in der Hamburg-West-Beschäftigungsgesellschaft von 893 Beschäftigten insgesamt 88 % an Qualifizierungsmaßnahmen teil, darunter 62 % an einer Maßnahme und 26 % an mehreren Maßnahmen (BAGS Hamburg 9/1997, S. 22).

Auch den Landesberichten aus Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz läßt sich entnehmen, daß Beschäftigungen im Rahmen dieser Variante der Hilfe zur Arbeit heute überwiegend mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden sind.

20. Um welche Qualifizierungsmaßnahmen handelt es sich dabei, und wie gestaltet sich in diesem Zusammenhang die Kooperation zwischen Sozialhilfeträgern und Arbeitsverwaltung?

Die Form der Qualifizierungsmaßnahmen reicht von unmittelbaren Fort- und Weiterbildungen am Arbeitsplatz bis hin zu mehrmonatigen, betriebsbegleitenden Lehrgängen und Schulungen. Inhalte von Qualifizierungsmaßnahmen sind – der Brandenburger Studie zufolge – u. a. lebenspraktisches Wissen (z. B. Grundlagen der Mathematik, Rechtschreibung, Deutsch als Fremdsprache), Bewerbungstraining, Rechtskenntnisse, Fachwissen für die ausgeübte Tätigkeit, allgemeines staatsbürgerliches Wissen und Nachholung eines Schulabschlusses (MASGF Brandenburg, 1996, a. a. O.).

Über die Qualität der Kooperation zwischen Sozialhilfeträger und Arbeitsverwaltung äußern sich die an der ISG-Befragung beteiligten Kommunen überwiegend positiv: 20 von 31 Sozialhilfeträgern (64 %) bezeichnen die Kooperation als „gut" bis „sehr gut", nur sechs (19 %) haben diese als „problematisch" bzw. „wenig kooperativ" empfunden.

Sozialhilfeempfängern mit Ansprüchen auf Leistungen der Arbeitsförderung stehen grundsätzlich die Weiterbildungsangebote des Arbeitsamtes offen. Notwendige Weiterbildungen von Sozialhilfeempfängern können auch dann durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn ein Anspruch auf Entgeltersatzleistungen (z. B. Arbeitslosengeld oder -hilfe) nicht besteht.

Nach den Erfahrungsberichten der Landesarbeitsämter ist es in allen Landesarbeitsamtsbezirken zur Gründung von Verbindungs-/Regiestellen, Beschäftigungsförderungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften sowie anderen Arbeitsmarktinitiativen durch Kommunen gekommen. In diesen Einrichtungen sind häufig Vertreter des Arbeitsamtes beratend tätig, z. T. auch im Beirat vertreten.

Aufgrund von Absprachen vor Ort wurden Sozialämter über die nach § 34 AFG geprüften Bildungsmaßnahmen informiert; bei der Planung und inhaltlichen Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen wurden Arbeitsberater beteiligt; auch bei der Gewinnung von Teilnehmern wurde das Arbeitsamt eingeschaltet.

Soweit die Fördervoraussetzungen des Arbeitsförderungsgesetzes erfüllt waren, wurden auch individuelle Förderleistungen zur beruflichen Qualifizierung erbracht, z. B. Maßnahmekosten nach § 45 AFG. Das gleiche gilt auch nach dem SGB III; bei Vorliegen der Voraussetzungen können auch für Sozialhilfeempfänger die Weiterbildungskosten nach den §§ 81 bis 85 SGB III übernommen werden.

21. In wie vielen Fällen ist die Bereitstellung einer Arbeitsgelegenheit bzw. die Gewährung eines Zuschusses mit flankierenden Maßnahmen der sozialen Betreuung verbunden?

Die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit sind weitaus häufiger mit sozialpädagogischer Betreuung verbunden als mit Qualifizierung (siehe Tabelle 10, Antwort zu Frage 19). Der hohe Stellenwert der sozialen Betreuung zur Motivierung und längerfristigen Stabilisierung von Hilfeempfängern wird in der Fachliteratur einhellig betont. Auch eine in Düsseldorf durchgeführte Untersuchung, mit der der Versuch un-

ternommen wurde, psychosoziale Effekte der Hilfe zur Arbeit zu messen, kommt zu dem Ergebnis, daß Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in einer „psychosozialen Bilanz" zu positiven Wirkungen bei den Teilnehmern führen. (Trube, Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 189, S. 173 ff.).

In den 16 Kommunen, die in der ISG-Erhebung die Frage nach der sozialen Betreuung beantworteten, wurden alle Maßnahmen nach § 20 BSHG und die meisten Maßnahmen nach § 19 Abs. 1 BSHG sozialpädagogisch begleitet (siehe Tabelle 10). Bei Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG sowie bei Arbeitgeberzuschüssen nach § 18 Abs. 4 BSHG war dies zu 60 % der Fall. Die Maßnahmen nach der Mehraufwandsvariante (§ 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG) haben einen Betreuungsanteil von nur 36 %.

22. Wie ist diese soziale Betreuung inhaltlich konzipiert, und wie wird sie organisatorisch umgesetzt?

Organisatorisch sind z. B. im Brandenburger Programm „Arbeit statt Sozialhilfe" die Maßnahmenprojekte so konzipiert, daß einer Gruppe von 12 Maßnahmeteilnehmern ein Projekteiter, eine fachliche Anleitungskraft und eine sozialpädagogische Betreuungskraft zugeordnet sind. Inhaltlich umfassen die Aufgabenbereiche der Betreuungskräfte Motivationsarbeit und Beratung in Krisensituationen, aber auch praktische Hilfen bei der Suche nach Betreuungsmöglichkeiten für Kinder oder bei Wohnungsproblemen.

23. Wie viele Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt haben eine angebotene und zumutbare Arbeitsgelegenheit abgelehnt, und welche Gründe waren dafür ausschlaggebend (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Nach dem Bericht des Deutschen Städtetages von 1994 wurde im Jahr 1993 in den 85 Städten, die diesbezügliche Angaben machten, in 29,5 % der Fälle ein Arbeitsangebot abgelehnt. Hierbei zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Städten im früheren Bundesgebiet mit einer durchschnittlichen Ablehnerquote von 32,7 % und den Städten in den neuen Ländern mit einer durchschnittlichen Ablehnerquote von 19,2 %.

Bezogen auf das Jahr 1996 wurde für 78 Mitgliedstädte eine durchschnittliche Ablehnungsquote von 24 % ermittelt (Deutscher Städtetag 1997, a. a. O., S. 23). Dieser Rückgang kann zum einen mit der Verschärfung der Folgen bei Ablehnung eines Arbeitsangebotes im Rahmen der Sozialhilfereform 1996 in Verbindung stehen. Zum andern verweist der Deutsche Städtetag darauf, daß diese Zahlen mit Vorsicht zu interpretieren seien: Die Städte, die die Ablehnungsquote als eher gering einschätzen und umgekehrt das Problem sehen, daß die Nachfrage nach Arbeitsplätzen größer sei als das Arbeitsplatzangebot, wurden in diese Berechnung nicht einbezogen.

Die Zahl der Ablehner ist um so höher, je mehr Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten vom Sozialhilfeträger angeboten werden. Kaum Ablehnungen gibt es in den Städten, die Arbeitsgelegenheiten nur auf freiwilliger Basis anbieten.

Eine differenzierte Betrachtung der Ablehnung von Arbeitsangeboten empfiehlt der Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein. Nach den Ergebnissen dieser Umfrage unter den Sozialhilfeträgern hängt die Akzeptanz eines Arbeitsangebotes maßgeblich von der Art der angebotenen Arbeit ab. Während das Angebot einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in der Regel positiv aufgefaßt und gern angenommen werde (Ablehnungsquote zwischen 5 und 20 %), sei die Ablehnungsquote bei Arbeitsangeboten nach der Mehraufwandsvariante (bei Fortgewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer Vergütung von 2 DM pro Stunde) erheblich höher. Die Akzeptanz steige aber, sofern das Arbeitsangebot nach der Mehraufwandsvariante lediglich einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung vorgeschaltet und ein anschließender Arbeitsvertrag in Aussicht gestellt werde (Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, a. a. O., S. 18 f.).

24. Liegen der Bundesregierung Kenntnisse vor, in wie vielen Fällen in den letzten drei Jahren wegen Verweigerung von zumutbarer Arbeit Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 25 Abs. 1 BSHG vorgenommen wurden (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Über die Zahl der Fälle, in denen wegen Verweigerung von zumutbarer Arbeit Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gem. § 25 Abs. 1 BSHG vorgenommen wurden, liegen keine umfassenden Kenntnisse vor.

Laut ISG-Erhebung 1998 registrierten 20 von 35 Kommunen im Jahr 1997 insgesamt 674 Ablehnungen von Arbeitsangeboten; dies entspricht ca. 16 % der Arbeitsangebote. In 489 Fällen (73 %) wurde eine Kürzung der Hilfeleistung vorgenommen. Angesichts von 18 400 arbeitsfähigen Hilfeempfängern in diesen Kommunen entspricht dies einem Anteil von unter 3 %.

25. In welchem Umfang wurden Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt vorgenommen, in wie vielen Fällen wurde die Hilfe zum Lebensunterhalt aus diesem Grunde ganz eingestellt?

Sind der Bundesregierung diesbezüglich unterschiedliche Handhabungen einzelner Kommunen oder in einzelnen Ländern bekannt?

Umfassende statistische Daten hierzu liegen der Bundesregierung nicht vor. Aufgrund der Sozialhilfereform von 1996 ist die Hilfe in einer ersten Stufe gemäß § 25 Abs. 1 Satz 2 BSHG zwingend um mindestens 25 v. H. des maßgebenden Regelsatzes zu kürzen. Weitere Kürzungen sind nicht ausgeschlossen und stehen im Ermessen des Sozialhilfeträgers.

Die Hälfte der in der ISG-Erhebung befragten Sozialhilfeträger machte Angaben zu Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt im Falle der Ablehnung einer angebotenen Arbeitsgelegenheit. Im Jahr 1997 wurde hier in durchschnittlich 19 Fällen (das sind 1,1 % der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter in diesen Kommunen) die Hilfeleistung einmalig um 25 % gekürzt. In durchschnittlich 23 Fällen (bzw. 1,3 % der Hilfeempfänger im erwerbsfähigen Alter in diesen Kommunen) wurde die Kürzung um 25 % des Eckregelsatzes als erster Schritt vorgenommen, dem in durchschnittlich 6,6 Fällen eine zweite Kürzungsstufe um 30 % bis 50 % des Eckregelsatzes folgte. In durchschnittlich einem Fall war ein dritter Kürzungsschritt in Höhe von 70 % bis 100 % des Eckregelsatzes notwendig.

Hamburg berichtet im Juni 1997 über 911 Personen, denen wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeitsgelegenheit unter Bezugnahme auf § 25 Abs. 1 BSHG Leistungen gekürzt wurden; dies sind 1,8 % der erwerbsfähigen Hilfebezieher (BAGS Hamburg, a. a. O., 10/1997, S. 6). Der Gesamtkürzungsbetrag aller Hamburger Dienststellen belief sich in diesem Monat auf 115 443 DM, dies entspricht durchschnittlich 126,72 DM pro Kürzungsfall (bzw. 24 % des seinerzeit in Hamburg geltenden Eckregelsatzes).

26. Läßt sich ermitteln, ob sich die Verschärfung des § 25 Abs. 1 BSHG im Zuge der Sozialhilfereform 1996 in der Praxis der Sozialhilfeträger niedergeschlagen hat?

    Lassen sich z. B. Berichte bestätigen, daß die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt in denjenigen Kommunen drastisch gesunken ist, die diesem Personenkreis verstärkt Arbeitsgelegenheiten anbieten und im Falle der Ablehnung einer zumutbaren Arbeit Kürzungen durchführen?

Die Konkretisierung des § 25 Abs. 1 BSHG mit der Sozialhilfereform 1996 hat sich insofern in der kommunalen Soziaihilfepraxis niedergeschlagen, als die angedrohte Kürzung in der ersten Stufe nunmehr einheitlich auf mindestens 25 % des maßgebenden Regelsatzes festgesetzt wurde.

Die Stadt Lübeck geht davon aus, daß etwa 25 % der Antragsteller nach dem Angebot einer Arbeitsgelegenheit den Antrag auf Hilfe zum Lebensunterhalt zurückziehen bzw. nicht weiter verfolgen. Wichtiger als eine tatsächliche Kürzung der Hilfeleistung scheint dabei die Androhung der Kürzung zu sein: In Lübeck wird diese Androhung mit einer intensiven Beratung und Motivationsarbeit verknüpft; eine tatsächliche Kürzung erfolgt nur in ca. 1 % der Fälle.

In den Kommunen, die die diesbezüglichen Fragen im Rahmen der ISG-Erhebung 1998 beantworteten, haben im Jahr 1997 nach dem Angebot einer Arbeitsgelegenheit 2,3 % ihren Antrag nicht weiter verfolgt und 14 % sind aus dem Hilfebezug ausgeschieden (zusammen 16 %). Ob der Verzicht auf Hilfe zum Lebensunterhalt aber ausschließlich auf das Arbeitsangebot zurückzuführen ist, um welches Volumen der Hilfeleistung es dabei ging und auf welche Weise sich diese Personen anderweitig beholfen haben, ist nicht bekannt.

27. Ist der Bundesregierung bekannt, in wie vielen Fällen Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 25 Abs. 1 BSHG zu Widerspruchsverfahren geführt haben?

    Läßt sich in dieser Hinsicht eine Veränderung seit Inkrafttreten der Sozialhilfereform 1996 gegenüber dem davorliegenden Zeitraum feststellen?

Zur Häufigkeit von Widerspruchsverfahren gegen Kürzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 25 Abs. 1 BSHG ist nur wenig bekannt. Im Rahmen der ISG-Befragung 1998 berichteten 15 Kommunen über derartige Widersprüche in insgesamt 120 Fällen (durchschnittlich 8 Fälle pro Kommune bzw. 20 % der berichteten Kürzungsfälle). Zu Veränderungen gegenüber den Vorjahren kann angesichts der Datenbasis keine Aussage getroffen werden.

28. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, wie viele Personen einer geringfügigen, sozialversicherungsfreien Beschäftigung nachgehen und gleichzeitig laufende Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen?

Entsprechende Daten aus einer amtlichen Statistik liegen der Bundesregierung nicht vor.

Hinsichtlich der Fälle eines verdeckten Parallelbezugs von geringfügigen Einkünften und Hilfe zum Lebensunterhalt erwartet die Bundesregierung neue Erkenntnisse aus dem seit Januar 1998 vorgesehenen Verfahren eines automatisierten Datenabgleichs nach § 117 Abs. 1 BSHG.

C. *Trägerschaft der Maßnahmen*

29. Wie viele Arbeitsgelegenheiten (Anzahl der Plätze und prozentuale Relation) werden jeweils in Trägerschaft von

    a) den Kommunen selbst,

    b) kommunalen Beschäftigungsgesellschaften,

    c) betrieblichen Beschäftigungsgesellschaften,

    d) Verbänden der freien Wohlfahrtspflege,

    e) sonstigen (freien) Trägern

    bereitgestellt (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Unter den Trägern der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit bilden – den Ergebnissen der Städtetagserhebungen zufolge – die Kommunen selbst den Schwerpunkt, an zweiter Stelle stehen Wohlfahrtsverbände und sonstige freie Träger (Tabelle 11). Gegenüber dem Jahr 1993 haben die Kommunen im Jahr 1996 den Anteil der Maßnahmen in eigener Trägerschaft durch eine Verlagerung auf kommunale und betriebliche Beschäftigungsgesellschaften sowie auf freie Träger leicht verringert.

Auf Länderebene liegen Angaben über die Trägerschaft der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit z. B. aus

Rheinland-Pfalz vor. Dort war die Trägerstruktur im Jahr 1993 ähnlich gewichtet, wie in den Mitgliedstädten des Deutschen Städtetages: 41 % der Arbeitsplätze wurden von den Kommunen selbst zur Verfügung gestellt, 6,5 % von anderen öffentlichen Trägern und 3,2 % von Privatunternehmen; fast die Hälfte der Arbeitsplätze wurde von Wohlfahrtsverbänden und sonstigen freien Trägem angeboten.

Tabelle 11:

Trägerschaft der Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit in Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags (1993 und 1996)				
Maßnahmeträger	1993 (174 Städte)		1996 (186 Städte)	
	Anzahl*	Anteil in %	Anzahl*	Anteil in %
Arbeitsplätze insgesamt	23 690	100	54 560	100
darunter in Trägerschaft von:				
Kommunen	10 190	43	17 460	32
Kommunalen Beschäftigungsgesellschaften	1 900	8	6 000	11
Betrieblichen Beschäftigungsgesellschaften	1 180	5	3 820	7
Wohlfahrtsverbänden	5 920	25	12 550	23
sonstigen (freien) Trägern	4 500	19	14 730	27

* absolute Zahlen gerundet

Quelle: Deutscher Städtetag 1994/1997

Für Schleswig-Holstein ist die genaue Verteilung der Arbeitsplätze nach Trägerschaft nicht bekannt, aber die Tendenz, daß die Kommunen diese Aufgabe zunehmend in Form von Beschäftigungsgesellschaften (mit kommunaler Beteiligung) ausgliedern, wird auch hier bestätigt (Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, a. a. O., S. 8). Die aus dem Landesbericht Brandenburg hervorgehende Trägerstruktur unterscheidet sich deutlich von den bisher beschriebenen Strukturen: Dort spielten Kommunen (mit 8 %), Wohlfahrtsverbände (4 %) und Privatunternehmen (2 %) eine deutlich geringere Rolle, während betriebliche Beschäftigungsgesellschaften (aus „Auffanggesellschaften" bei Betriebsschließungen hervorgegangen), Bildungsträger und sonstige freie Träger den überwiegenden Teil der Maßnahmen tragen (MASGF Brandenburg, a. a. O., S. 59ff.). Dies mag z. T. mit den Bedingungen in den neuen Bundesländern zusammenhängen (z. B. geringere Verankerung der Wohlfahrtsverbände und geringere Aufnahmefähigkeit privater Unternehmen), z. T. aber auch mit den spezifischen Bedingungen des Landesprogramms „Arbeit statt Sozialhilfe", auf das sich der Landesbericht bezieht.

In der ISG-Befragung 1998 machten 24 Kommunen Angaben zur Trägerschaft der Maßnahmen. Die sich hier ergebende Verteilung entspricht in etwa der vom Deutschen Städtetag für das Jahr 1996 ermittelten.

30. Ist der Bundesregierung bekannt, in welchem Umfang die Kommunen Leiharbeitsfirmen oder Zeitarbeitsfirmen einsetzen, um arbeitslose Hilfeempfänger in eine Beschäftigung zu vermitteln?

Mit der Einschaltung von Verleihunternehmen wird das Ziel verfolgt, Unternehmen eine bedarfsgerechte und flexible Rekrutierung von Arbeitskräften ohne arbeitsvertragliche Verpflichtung zu ermöglichen. Es ist zu erwarten, daß die Vorbehalte der Arbeitgeber, Sozialhilfeempfänger zu beschäftigen, durch diese Entlastung verringert werden können. Den Sozialhilfeempfängern wird in Form von Zeit- bzw. Leiharbeit die Gelegenheit gegeben, Zugang zu privatwirtschaftlichen Betrieben zu finden, sich während der Tätigkeit dort zu bewähren und ggf. für eine längerfristige Beschäftigung zu empfehlen. Aber auch wenn ein solcher Einstieg nicht gelingt, wird durch eine Reihe von kurzzeitigen Beschäftigungen zumindest die Erwerbsbiographie ergänzt.

Über die Verbreitung dieser noch relativ neuen Form der Hilfe zur Arbeit liegen statistische Daten nicht vor, so daß nur exemplarisch auf Veröffentlichungen einzelner Kommunen verwiesen werden kann. So hat z. B. die Stadt Hamburg bereits 1994 bis 1997 mit dem „Tagelohnmodell" und anschließend mit dem Programm „Job-Start" stunden- oder tageweise Vermittlungen von Sozialhilfeempfängern an Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes durchgeführt. Darüber hinaus werden in Hamburg seit dem Frühjahr 1996 im Rahmen des Projektes „Zeitwerk" befristete Leiharbeitsverhältnisse mit einer Mindestdauer von vier Wochen praktiziert. Übernahmen dieser Beschäftigten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis werden prämiert (vgl. BAGS Hamburg, Armut in Hamburg II, S. 111ff.).

31. Ist bekannt, in welchem Umfang die Kommunen Fachvermittlungsdienste (etwa nach der „Maatwerk"-Methode) einsetzen, um individuell zugeschnittene Arbeitsvermittlungen zu erreichen?

Die in den achtziger Jahren in den Niederlanden entwickelte „Maatwerk"-Methode zielt darauf ab, für schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose einen Arbeitsplatz auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu akquirieren, indem vermittlungshemmende Faktoren bearbeitet, individuelle Qualifikations-, Erfahrungs- und Interessenprofile erstellt und darauf abgestimmte Anforderungsprofile ermittelt werden. In Deutschland wurde das erste Maatwerk-Projekt 1996 in Hamburg-Harburg eingeführt.

Weitere „Maatwerk"-Projekte bestehen in den Städten Mainz, Augsburg, München, Saarbrücken, Pirmasens, Neuss, Göttingen, Hannover, Rostock und Berlin sowie in den Landkreisen Märkischer Kreis, Rhein-Sieg-Kreis, Göttingen, Northeim, Hannover, Harburg und Segeberg.

32. Liegen Erfahrungen über die Eingliederungserfolge von Leiharbeitsfirmen, Zeitarbeitsfirmen und Fachvermittlungsfirmen vor?

Umfassende Erkenntnisse liegen nicht vor. Die Erfahrungen einzelner Kommunen zeigen, daß die Zusammenarbeit mit Verleihunternehmen sowie Fachvermittlungsdiensten zur erfolgreichen Eingliederung

von Hilfeempfängern in den Arbeitsmarkt beitragen kann.

So wurden beispielsweise im Emsland über die „Serviceagentur – Für Beschäftigung im Emsland" 1996 rd. 1 100 Sozialhilfeempfänger in Arbeit gebracht. Im Rahmen eines abgestuften Förderprogramms erhalten Arbeitgeber Zuschüsse aus Sozialhilfemitteln.

Im Landkreis Osnabrück sieht die MassArbeit gGmbH die Förderung der beruflichen Integration von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern in Betrieben der gewerblichen Wirtschaft vor. Seit 1994 haben hierdurch rd. 2 500 Sozialhilfeempfänger einen Arbeitsplatz erhalten.

In Hamburg-Harburg ist zwischenzeitlich die Pilotphase des Projektes „Maatwerk" abgeschlossen. Das Ziel von 300 Vermittlungen langzeitarbeitsloser Sozialhilfeempfänger in den ersten Arbeitsmarkt wurde erreicht.

D. Maßnahmenbereiche

33. In welchen Arten von Tätigkeiten werden die nach §§ 19 bis 20 geförderten Personen eingesetzt (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Die im Rahmen der Hilfe zur Arbeit beschäftigten Personen wurden nach den Ergebnissen der Umfrage des Deutschen Städtetags vor allem in den Bereichen Grünflächen und Soziales eingesetzt. Im einzelnen ergab sich folgende Verteilung:

Tabelle 12:

Einsatzbereiche der im Rahmen der Hilfe zur Arbeit Beschäftigten in 186 Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags		
Bereich	Anzahl (gerundet)	Anteil in %
Arbeitsplätze insgesamt	54 560	100
darunter im Bereich:		
Grünflächen	9 820	18
Soziales	8 180	15
Handwerk	7 090	13
Hauswirtschaft	5 460	10
Bauwesen	4 910	9
Verwaltung	4 360	8
Umwelt	2 730	5
Kultur	2 180	4
Sport	1 090	2
Sonstiges	8 180	15

Quelle: Deutscher Städtetag 1997

Ein vergleichbares Bild ergibt die Auswertung der Antworten der Kommunen, die sich an der ISG-Befragung 1998 beteiligt haben.

34. Von welchen Betrieben (nach Branche und Betriebsgröße) werden derzeit Personen unter Inanspruchnahme von Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerzuschüssen (gemäß § 18 Abs. 4 bzw. 5) beschäftigt?

Statistische Daten hierzu liegen der Bundesregierung derzeit noch nicht vor.

III. Angaben zu den im Rahmen der Hilfe zur Arbeit geförderten Personen

A. Zahl und soziodemographische Merkmale der im Rahmen der §§ 18 bis 20 BSHG geförderten Personen

35. Wie viele Hilfeempfänger wurden seit 1993 jährlich in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit nach den §§ 19 und 20 BSHG vermittelt, und zwar differenziert nach

a) § 19 Abs. 1 BSHG,

b) § 19 Abs. 2 (1. Alternative) BSHG,

c) § 19 Abs. 2 (2. Alternative) BSHG,

d) § 20 BSHG

(insgesamt und differenziert nach Bundesländern und einzelnen Sozialhilfeträgern)?

In den Mitgliedstädten, die sich an den Erhebungen des Deutschen Städtetags beteiligten, wurden im Jahr 1993 rd. 31 000 Hilfeempfänger beschäftigt (dies entspricht durchschnittlich 174 Beschäftigten pro Stadt; Tabelle 13). Im Jahr 1996 wurden in 186 Städten insgesamt rd. 73 000 Hilfeempfänger im Rahmen der Hilfe zur Arbeit beschäftigt. Dies entspricht durchschnittlich 394 Beschäftigten pro Stadt bzw. einer Steigerung von 126 %. Auf der Grundlage einer bevölkerungsbezogenen Hochrechnung dieser Zahl schätzt der Deutsche Städtetag, daß 1996 im gesamten Bundesgebiet rd. 200 000 Personen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach den §§ 19, 20 BSHG beschäftigt waren.

Die Anteile der Beschäftigten nach den einzelnen Maßnahmearten weichen nur geringfügig von den Anteilen der Arbeitsgelegenheiten ab (siehe Tabelle 3, Antwort zu Frage 13). In den Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG ergibt sich aufgrund der geringeren Maßnahmedauer ein höherer Anteil der Beschäftigten, in den Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG ein entsprechend geringerer Anteil. Die in Tabelle 13 ausgewiesenen Veränderungen zwischen den beiden Vergleichsjahren entsprechen ihrer Tendenz nach den in Tabelle 3 ermittelten Veränderungen der Arbeitsgelegenheiten: Ein deutlicher Zuwachs ist bei den Beschäftigten mit Lohnkostenzuschüssen nach § 19 Abs. 1 BSHG festzustellen. Überdurchschnittlich ist weiterhin die Zahl der Beschäftigten nach der Mehraufwandsvariante gestiegen, während die Beschäftigtenzahlen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG und nach § 20 BSHG in deutlich geringerem Maße gestiegen sind.

Tabelle 13:

Zahl der Im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG beschäftigten Hilfeempfänger in Mitgliedstädten des Deutschen Städtetags (1993 und 1996)

Arbeitsgelegenheiten	Jahr 1993 (178 Städte)			Jahr 1996 (186 Städte)			Veränderung 1996 ggü. 1993 (Mw.) in %
	Anzahl (gerundet)	Anteil in %	Mittelwert je Stadt	Anzahl (gerundet)	Anteil in %	Mittelwert je Stadt	
nach § 19 Abs. 1	3 410	11	19,2	16 860	23	90,6	373
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	13 350	43	75,0	21 990	30	118,2	58
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	12 110	39	68,0	30 790	42	165,5	143
nach § 20	2 170	7	12,2	3 670	5	19,7	62
Summe	31 044	100	174,4	73 311	100	394,1	126

Quelle: Deutscher Städtetag 1993/1997

Tabelle 14:

Zahl der im Rahmen der §§ 19 und 20 BSHG beschäftigten Hilfeempfänger (1993 bis 1997) Angaben von 30 Kommunen

Arbeitsgelegenheiten	Mittelwert pro Kommune in den Jahren					Anteil 1997	Veränderung 1997 ggü. 1995
	1993*	1994*	1995	1996	1997	in %	in %
nach § 19 Abs. 1	1,1	6,0	14,7	26,3	37,4	16,9	154
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	9,8	26,2	43,5	64,4	67,2	30,5	55
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	18,9	23,2	51,9	63,9	106,6	48,3	105
nach § 20	0,5	0,7	1,6	6,1	9,4	4,3	490
Summe	30,4	56,1	111,7	160,6	220,6	100,0	97

* In den Jahren 1993 und 1994 liegt möglicherweise aufgrund des Zeitabstandes eine Untererfassung vor

Quelle: ISG-Befragung 1998

In den Kommunen, die sich an der ISG-Befragung 1998 beteiligten, ist die Struktur des Jahres 1997 in etwa der Struktur vergleichbar, wie sie vom Deutschen Städtetag für Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 50 000 und 450 000 ermittelt wurde (Deutscher Städtetag 1997, a. a. O., S. 11). Die Grundtendenzen der Veränderung in den letzten Jahren (starke Zunahmen bei den Beschäftigten nach § 20, § 19 Abs. 1 und nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG) lassen sich auch hier beobachten.

Die Frage, wie sich die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit in einzelnen Kommunen entwickelt hat, läßt sich nicht in der Differenzierung nach Maßnahmearten, wohl aber auf der Grundlage des Benchmarking-Vergleichs in Relation zu den erwerbsfähigen Hilfebeziehern beantworten (Tabelle 15). Unter den 15 größten Städten in Deutschland erreichte die Stadt Leipzig in den Jahren 1995 und 1996 jeweils die höchsten Anteile an beschäftigten Hilfeempfängern.

Tabelle 15:

Anteil der Maßnahmeteilnehmer der Hilfe zur Arbeit an den Hilfeempfängern im erwerbsfähigen Alter Benchmarking-Vergleich 1995 und 1996 in 15 Großstädten

Stadt	Anteil 1995	Anteil 1996
	in %	
Leipzig	18,2	16,2
Stuttgart	4,3	5,7
Hamburg	3,5	5,4
Frankfurt a. M.	3,9	5,3
München	k.A.	4,2
Essen	2,3	3,8
Köln	k.A.	2,7
Rostock	3,0	2,5
Hannover	2,0	2,5
Duisburg	k.A.	2,2
Dortmund	k.A.	2,1
Bremen	3,6	1,9
Düsseldorf	1,3	1,4
Berlin	1,9	1,2
Dresden	k.A.	k.A.

Quelle: BAGS Hamburg 1997

36. Welche Merkmale weisen diese Maßnahmeteilnehmer auf hinsichtlich
    a) Alter und Geschlecht,
    b) Schul- und Berufsabschluß,
    c) ihrer sozialen Situation,
    d) ggf. der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit?

Die Unterstützung von Sozialhilfeempfängern durch die Hilfe zur Arbeit, um den Hilfebezug zu überwinden und den Anschluß an das Erwerbsleben zu finden, ist in der Regel auf bestimmte Zielgruppen von Hilfeempfängern ausgerichtet. Häufig werden genannt:

— Jugendliche und junge Erwachsene
— Frauen, insbesondere alleinerziehende
— Hilfeempfänger mit Defiziten hinsichtlich schulischer und beruflicher Qualifikation
— Langzeitarbeitslose
— Hilfeempfänger ohne Ansprüche auf Leistungen des SGB III
— Spätaussiedler.

Um eine gezielte Vermittlung leisten zu können, bildet der Oberblick über entsprechende soziodemographische Daten eine wichtige Voraussetzung, die allerdings noch nicht in allen Kommunen hinreichend erfüllt zu sein scheint (vgl. MASGF Brandenburg 1996, a. a. O., S. 45f.). Ein bundesweiter Datenüberblick zur soziodemographischen Struktur der Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit liegt nicht vor, so daß nur auf unterschiedlich strukturierte Landesstatistiken Bezug genommen werden kann.

Tabelle 16:

Soziodemographische Merkmale der im Rahmen der Hilfe zur Arbeit Beschäftigten

	Bundesland					ISG-Erhebung (21 Kommunen)
	Bremen	Brandenburg	Hamburg*	Rheinl.-Pfalz	Berlin	
Bezugszeitraum	1990	1995	1996	1996	1997	1997
Zahl der Beschäftigten	281	328	893	1 251	2 049	2 336
	in %					
Geschlecht						
Frauen	53	52	32	34	49	37
Männer	47	48	68	66	51	63
Altersgruppe**						
18 bis 24 Jahre	31	22	30	11	9	16
25 bis 29 Jahre		51			55	33
30 bis 39 Jahre	42		38	89		33
40 bis 54 Jahre	27	27	32		36	18
Nationalität						
Deutsche	/	/	49	/	/	68
Ausländer	/	/	51	/	/	32
Berufsabschluß						
mit Abschluß	57	75	25	/	/	78
ohne Abschluß	43	25	75	/	/	22
Dauer der Arbeitslosigkeit						
bis zu 1 Jahr	/	23	12	/	/	42
länger als 1 Jahr	/	77	88	/	/	58
Anteil Alleinerziehender	19	24	/	23	/	7

* Die Ergebnisse aus Hamburg beziehen sich nur auf die Beschäftigungsgesellschaft Hamburg-West
** Die Kategorienbildung ist in den einzelnen Berichten unterschiedlich
Quelle: einzelne Landesberichte; ISG-Befragung 1998

Diesen unterschiedlichen Datenquellen lassen sich zur soziodemographischen Struktur der Maßnahmenteilnehmer folgende Informationen entnehmen:

— *Geschlecht:* Während in Bremen, Brandenburg und Berlin das Verhältnis zwischen Frauen und Männern ausgewogen ist, lassen die übrigen Untersuchungen darauf schließen, daß die Maßnahmenteilnehmer etwa zu zwei Dritteln Männer und zu einem Drittel Frauen sind.

— *Alter:* Die Zielgruppe „junge Erwachsene" im Alter zwischen 18 und 24 Jahren bildet nur in Brandenburg und den an der ISG-Erhebung beteiligten Kommunen einen Schwerpunkt. Insgesamt zeigt sich eher ein hoher Anteil (27 bis 36 %) an Teilnehmern ab 40 Jahren.

— *berufliche Qualifikation:* Unter den Teilnehmern an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit überwiegen diejenigen mit Berufsabschluß, und zwar in den neuen Ländern in stärkerem Maße als im früheren Bundesgebiet. Hamburg bildet mit einer bewußten Zielgruppenorientierung auf Hilfeempfänger ohne berufliche Qualifikation einen Sonderfall.

— *Arbeitslosigkeit:* Die Maßnahmenteilnehmer sind überwiegend Langzeitarbeitslose.

37. Entsprechen die Maßnahmeteilnehmer im Hinblick auf die genannten Merkmale dem nach Alterskriterien und Zumutbarkeitskriterien ermittelten Arbeitskräftepotential, oder gibt es bestimmte Personengruppen unter den Hilfebeziehern, die zwar nach den genannten Kriterien als „erwerbsfähig" gelten, aber unter den Maßnahmeteilnehmern unterrepräsentiert sind?

Ein Vergleich der Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit mit dem von Krug/Meckes (Bundesministerium für Gesundheit, Schriftenreihe Band 90, 1997) geschätzten Nettoarbeitspotential ist nur hinsichtlich der Merkmale Geschlecht und Alter möglich (vgl. Tabellen 1 und 16).

— Die Ausgewogenheit zwischen weiblichen und männlichen Teilnehmern in Bremen, Brandenburg und Berlin entspricht eher der Struktur des Nettoarbeitspotentials als die höheren Männeranteile in Hamburg, Rheinland-Pfalz und in den an der ISG-Erhebung beteiligten Kommunen.

— Die Altersstruktur der Teilnehmer, die in der ISG-Erhebung 1998 deutlich wird, spiegelt in etwa die Struktur des Nettoarbeitspotentials wider.

38. Wie unterscheiden sich die Teilnehmer der einzelnen Maßnahmearten hinsichtlich der nachfolgend genannten oder weiterer Merkmale, und zwar

a) Teilnehmer der Maßnahmen nach § 20 BSHG gegenüber Teilnehmern der Maßnahmen nach § 19 BSHG,

b) Teilnehmer der Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG gegenüber Teilnehmern der Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG,

c) Teilnehmer der Maßnahmen nach § 19 BSHG gegenüber Teilnehmern der Maßnahmen nach § 18 Abs. 4 und Abs. 5 BSHG?

Die Differenzierung der Fragestellung entsprechend der gesetzlichen Regelungen der Hilfe zur Arbeit spiegelt eine Untergliederung der Zielgruppen wider, die durch einen unterschiedlichen Grad der Qualifikation und Leistungsfähigkeit bedingt ist.

Eine genaue Differenzierung der Teilnehmer von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit ist nicht möglich. Angesichts der Heterogenität der Zielgruppen muß zwangsläufig ein breitgefächertes Spektrum verschiedener z.T. aufeinander aufbauender Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit angeboten werden. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

39. Liegen Untersuchungen über den Ertrag der Maßnahmen aus Sicht der Teilnehmer vor?

Wenn ja, wie beurteilen die Teilnehmer

a) die Art und Form der Tätigkeit,

b) die flankierende Qualifizierung und Betreuung,

c) ihre Arbeitsmarktchancen nach Beendigung der Maßnahme?

Evaluationen des Ertrags von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit aus der Teilnehmerperspektive liegen nicht flächendeckend vor. Beispielsweise beschäftigen sich Studien aus Bremen und Brandenburg mit diesem Thema. Sie beziehen sich allerdings ausschließlich auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG. Diese Arbeitsgelegenheiten stoßen auf hohe Akzeptanz und werden überwiegend als hilfreich und förderlich eingeschätzt. Allerdings befürchtet knapp die Hälfte der Teilnehmer, nach Abschluß der Maßnahme schlechte Arbeitsmarktchancen zu haben bzw. wieder arbeitslos zu werden. Es läßt sich nicht feststellen, ob diese subjektiven Befürchtungen begründet sind oder nicht.

Nach der Bremer Untersuchung von Teilnehmern an diesen Maßnahmen geben 44 % der Befragten an, ihre Qualifikationen durch die Beschäftigung erhalten zu haben, 21 % antworten mit „teils/teils" und 35 % verneinen dies (Jacobs, Evaluierung von Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit" in Bremen , S. 71). Nach eigener Einschätzung haben 42 % der Befragten neue berufliche Qualifikationen erworben, die auch bei späteren Bewerbungen überwiegend für nützlich gehalten werden. Die Akzeptanz der Tätigkeiten im Rahmen dieser Beschäftigung ist recht hoch: 60 % geben an, daß die Tätigkeit ihren Wünschen entsprochen hat, nur 8 % verneinen dies. Überwiegend hat sich, diesen Einschätzungen zufolge, durch die Maßnahme auch die soziale und psychische Stabilität gefestigt, die finanzielle Situation hat sich verbessert, und Schulden wurden verringert. Ein Viertel der Befragten schätzt nach Abschluß der Maßnahme seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt als „gut" ein, 29 % zeigen eine unentschiedene Einschätzung und 47 % beurteilen ihre Arbeitsmarktchancen nach wie vor als „schlecht".

In Brandenburg waren 76 % der Teilnehmer an einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsmaßnahme mit der angebotenen Tätigkeit zufrieden, nur 4 % äußern sich unzufrieden (MASGF Brandenburg 1996, a. a. O., S. 81). Als besonders positiv wurden vor allem die psychische Stabilisierung (69 % der Teilnehmer), soziale Kontakte am Arbeitsplatz (65 %) und der verbesserte Lebensstandard (64 %) empfunden. Kritisiert wurden von den Teilnehmern vor allem die fehlende Zukunftsperspektive (52 %), in geringerem Maße auch eine unzureichende Bezahlung und eine unterqualifizierte Tätigkeit (jeweils 26 %). Die sozialpädagogische Betreuung während der Maßnahme wurde von 65 % der Teilnehmer als „sehr nützlich" und nur von 2 % als „kaum nützlich" bewertet (a. a. O., S. 89). Auch die Qualifizierung wird überwiegend positiv bewertet, allerdings von den aktuellen Maßnahmenteilnehmern optimistischer (nur 5 % von diesen meinen, die Qualifizierung sei nicht von Nutzen) als von den ehemaligen Teilnehmern, von denen im nachhinein 20 % meinen, die Qualifizierung sei nicht von Nutzen gewesen (a. a. O., S. 93). Bezüglich der Beschäftigungsperspektive nach Abschluß der Maßnahme wissen 8 % der Teilnehmer, daß sie anschließend übernommen werden, weitere 15 % halten dies für wahrscheinlich. Mit 43 % rechnet aber der größere Teil der Befragten subjektiv damit, nach Maß-

nahmeabschluß arbeitslos zu werden (Rest: „weiß nicht"; a. a. O., S. 103).

B. Verbleib nach Beendigung der Maßnahmen

40. Wie hoch war in den letzten drei Jahren der Anteil der Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, der nach Abschluß der Maßnahme

a) in eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnte,

b) in eine Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) eingegliedert werden konnte,

c) in eine Maßnahme der Fortbildung, Weiterbildung oder Umschulung vermittelt wurde,

d) arbeitslos wurde (mit und ohne AFG-Leistungen),

e) arbeitslos wurde und lediglich Hilfe zum Lebensunterhalt bezog

(insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Informationen über den Verbleib der im Rahmen der Hilfe zur Arbeit Beschäftigten nach Beendigung der Maßnahme werden in der Regel statistisch nicht erfaßt. Die nachstehend dargestellten Ergebnisse beruhen auf nachträglichen Verbleibsuntersuchungen einzelner Länder.

Tabelle 17:

Verbleib der Teilnehmer nach Abschluß der Maßnahme der Hilfe zur Arbeit

	Bundesland					
	Bremen	Rheinland-Pfalz	Brandenburg	Hessen	Hamburg*	ISG-Erhebung (22 Kommunen)
Bezugszeitraum (Zahl der Beschäftigten)	1990 281	1993 272	1995 328	1995 244	1996 893	1997 2 612
	in %					
beschäftigt	26	29	22	26	27	33
darunter						
in regulärer Beschäftigung	20		15			30
in ABM	6		7			3
Weiterbildung/Umschulung	2	11	6	9	22	7
arbeitslos	67	49	66	58**	45	60
darunter,***						
nur mit ALG/ALH		26	48	50		34
mit ALG/ALH und Sozialhilfe		21	6	8		8
nur mit Sozialhilfe		3	8		5	16
ohne Leistungen		3				
sonstiger Verbleib	15	11	6	7	6	1

* Die Ergebnisse aus Hamburg beziehen sich nur auf die Beschäftigungsgesellschaft Hamburg-West
** Der Arbeitslosenanteil in Hessen enthält 13.5 % der Maßnahmeabsolventen mit konkreter Aussicht auf einen Arbeitsplatz
*** Die Kategorienbildung ist in den einzelnen Berichten unterschiedlich
Quelle: einzelne Landesberichte, Böckmann-Schewe/Röhrig 1997; ISG-Befragung 1998

Der Anteil derer, die nach Abschluß der Maßnahme eine Beschäftigung fanden, liegt zwischen 25 und 30 % in den aufgeführten westlichen Ländern und bei 22 % in Brandenburg. Etwa die Hälfte der Teilnehmer war nach Ende der Maßnahme arbeitslos (in Brandenburg zwei Drittel). Nur ein geringer Teil der Maßnahmeabsolventen (Angaben zwischen 3 und 80 %) war nach dem Ende der Maßnahme noch in vollem Umfang auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen.

Die ISG-Befragung 1998 bietet ein ähnliches Bild, was die Vermittlung in Beschäftigung und in Anschlußmaßnahmen der Fort- und Weiterbildung oder Umschulung betrifft. Vergleichsweise hoch erscheint hier jedoch mit 16 % der Anteil derer, die auch nach Maßnahmeende arbeitslos sind, keinen Anspruch auf AFG-Leistungen haben und deshalb weiterhin auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, daß in der ISG-Erhebung alle Maßnahmeteilnehmer einbezogen sind, während die Evaluationen der Landesprogramme sich überwiegend auf Maßnahmen mit sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen beziehen, in denen nach mindestens sechsmonatiger Beschäftigung ein Anspruch auf AFG-Leistungen erworben wird.

Aus Schleswig-Holstein wird von einer Vermittlungsquote von bis zu 30 % berichtet, sofern die Maßnahme in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung durchgeführt wurde; Vermittlungsagenturen können in diesen Fällen sogar Erfolgsquoten von bis zu 50 % erreichen. Dagegen haben Beschäftigte in Maßnahmen der Mehraufwandsvariante kaum Chancen auf eine anschließende Beschäftigung (Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, a. a. O., S. 140).

Auch die Dauer der Maßnahme wirkt sich auf den Integrationserfolg aus: In Hessen, wo Maßnahmen nach

§ 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG grundsätzlich auf zwei Jahre befristet sind, wurde die Erfahrung gemacht, daß mit zunehmender Dauer der Maßnahme auch die Chance der (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt steigt (Gesellschaft für Forschung, Planung, Entwicklung mbH 1994, Report zur Hilfe zur Arbeit in Hessen).

Will man auf dieser Grundlage den „Erfolg" der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit beurteilen, so können die Erfolgskriterien unterschiedlich definiert werden. In einem sehr engen Erfolgsverständnis wäre das Maßnahmeziel nur dann erreicht, wenn an die Maßnahme eine reguläre Beschäftigung anschließt. In der Regel wird aber eine Maßnahme auch dann als erfolgreich eingeschätzt, wenn eine Beschäftigung im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gelingt. Legt man dieses Kriterium an, so erreichen die meisten Maßnahmenprogramme Eingliederungsquoten zwischen 25 % und 30 %. Die Erfolgsquote steigt, wenn der Obergang in eine Anschlußmaßnahme zur Weiterbildung oder Umschulung mit hinzugerechnet wird, auf etwa 35 bis 40 %. Darüber hinaus wird in einem sehr weitgefaßten Verständnis die Maßnahme auch dann noch als „erfolgreich" bewertet, wenn eine Eingliederung in die Arbeitsvermittlung (mit Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, besseren Vermittlungschancen und der Möglichkeit zur Teilnahme an Schulungen des Arbeitsamtes) gelingt. In diesem Falle wird lediglich das Minimalziel erreicht, nicht mehr bzw. nicht in vollem Umfang auf Hilfe zum Lebensunterhalt angemessen zu sein.

41. Von welchen Betrieben (nach Branche und Betriebsgröße) wurden – sofern Maßnahmeabsolventen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt weitervermittelt werden konnten – Personen nach Abschluß einer Maßnahme der Hilfe zur Arbeit beschäftigt (insgesamt und differenziert nach früherem Bundesgebiet und neuen Ländern)?

Nähere Informationen über die Art der Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt lassen sich den vorliegenden Landesberichten nicht entnehmen.

Von den 35 Kommunen, die sich an der ISG-Befragung 1998 beteiligten, haben acht entsprechende Angaben gemacht. Diese Ergebnisse lassen die Tendenz erkennen, daß Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit am ehesten in kleineren Unternehmen eine Anschlußbeschäftigung finden können.

Tabelle 18:

Betriebe, die Maßnahmeabsolventen eingestellt haben Angaben von 8 Kommunen					
Bereich	Zahl der Betriebe	Betriebsgröße (Zahl der Mitarbeiter) Minimum	Mittelwert	Maximum	beschäftigte Maßnahme-absolventen
Industrie	9	58	116	200	29
Handwerk	31	5	13	25	94
Handel	4	4	51	130	27
Dienstleistungen	16	3	33	160	56
Öffentlicher Dienst	7	800	950	1 000	16
Kommunale Eigenbetriebe	2	600	750	900	4
Summe	69				226

Quelle: ISG-Befragung 1998

42. In wie vielen Fällen wurde die Arbeitsgelegenheit vor Ablauf von sechs Monaten wieder beendet (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Liegen Informationen über die Gründe von Maßnahmeabbrüchen vor?

Flächendeckende statistische Daten liegen nicht vor. Aus einzelnen Landesberichten ergibt sich folgendes:

Die Höhe des Anteils der Teilnehmer, die eine Maßnahme der Hilfe zur Arbeit vorzeitig beenden, sowie die dafür maßgeblichen Gründe sind je nach Maßnahmeart verschieden: Bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen nach § 19 Abs. 1 oder § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG werden Abbrecherquoten zwischen 10 und 20 % genannt Neben persönlichen Gründen der Teilnehmer (wie Unzuverlässigkeit oder Suchtprobleme) kann hier auch Überforderung aufgrund einer (Selbst-)Überschätzung der Leistungsfähigkeit dazu führen, daß der Maßnahmeteilnehmer oder der Arbeitgeber auf eine vorzeitige Maßnahmenbeendigung drängt. In der weitaus überwiegenden Zahl der Maßnahmen ist jedoch eine kontinuierliche Durchführung der Maßnahmen zu beobachten. Deutlich höher wird die Quote der vorzeitigen Beendigung in Maßnahmen der Mehraufwandsvariante eingeschätzt, wobei hier eher auch Unzuverlässigkeit der Teilnehmer und Unzufriedenheit mit der Tätigkeit der Grund sind.

In Brandenburg liegt (bei ausschließlich sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen) die Quote der vorzeitigen Maßnahmebeendigungen bei durchschnittlich 20 % (MASGF Brandenburg 1996, a. a. O., S. 96). Die vorzeitige Beendigung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit ist nur in wenigen Fällen durch Aufnahme einer regulären Beschäftigung oder einer Ausbildung bedingt. Überwiegend handelt es sich um Maßnahmenabbrüche seitens der Teilnehmer, bei einer

Beschäftigung in Privatunternehmen häufig auch seitens des Arbeitgebers, wenn er mit der Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des Beschäftigten unzufrieden ist.

Die Kommunen in Schleswig-Holstein nennen Abbrecherquoten zwischen 10 und 15 % unter den Teilnehmern an sozialversicherungspflichtigen Maßnahmen (Landesregierung Schleswig-Holstein 1997, S. 11 f.). Der Abbruch erfolgt meist innerhalb des ersten Monats. Als Gründe werden Überforderung durch eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, Krankheit und Suchtprobleme genannt. Bei Maßnahmen nach der Mehraufwandsvariante liegt die Abbrecherquote deutlich höher. Hier sind neben dem von den Teilnehmern teilweise als gering empfundenen finanziellen Anreiz und (vor allem in ländlichen Regionen) der Scham angesichts „öffentlich sichtbarer Hilfsarbeit" auch Arbeitsentwöhnung und Unzuverlässigkeit der Teilnehmer die Ursachen für Abbrüche.

In Rheinland-Pfalz (MASFG Rheinland-Pfalz 1993, S. 20f.) wurde bei sozialversicherungspflichtigen Maßnahmen eine Abbrecherquote von 13 % ermittelt. Der Zeitpunkt des Abbruchs liegt auch hier überwiegend in der Anfangsphase (63 % der Abbrüche innerhalb der ersten drei Monate). Weiterhin wurden merkmalsspezifische Abbruchrisiken untersucht: Männer brechen zu 16 % eine laufende Maßnahme ab, Frauen nur zu 9 %. Auch die familiäre Situation spielt hier eine Rolle: Die Abbrecherquote ist unter den Alleinlebenden mit 20 % deutlich höher als unter denen, die in Mehrpersonenhaushalten leben (7 %). Schließlich kann das Risiko eines Abbruchs durch flankierende Qualifizierungsmaßnahmen auf 7 % reduziert werden gegenüber 15 % bei Beschäftigungen ohne Qualifizierung, was die Bedeutung flankierender Maßnahmen unterstreicht.

Tabelle 19:

Vorzeitige Maßnahmebeendigungen Angaben von 20 Kommunen		
Grund der vorzeitigen Beendigung	Anzahl	Anteil in %
Reguläre Beschäftigung	84	34
Übergang in ABM	5	2
Abbruch	157	64
darunter wegen:		
Unzuverlässigkeit	73	30
Umzug, gesundheitl. Probleme, sonst.	36	15
Alkoholmißbrauch	32	13
Überforderung	16	7
Maßnahmebeendigungen insgesamt	246	100

Quelle: ISG-Befragung 1998

Der ISG-Erhebung 1998 zufolge sind zwei Drittel der vorzeitigen Beendigungen Maßnahmeabbrüche, in einem Drittel wurde vorzeitig in eine reguläre Beschäftigung oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gewechselt. Als Gründe für einen Abbruch wurden vor allem Unzuverlässigkeit und Unpünktlichkeit genannt, an zweiter Stelle objektive Gründe wie Wohnortwechsel oder gesundheitliche und psychische Probleme, an dritter Stelle Suchtprobleme und an vierter Stelle eine Überforderung des Maßnahmeteilnehmers.

IV. Finanzierung der Hilfe zur Arbeit und Kosten-Nutzen-Relation

A. Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit und Ausgabenstatistik der Sozialhilfe

43. Wie haben sich die Sozialhilfeausgaben seit Inkrafttreten des 2. SKWPG (1993) insgesamt und getrennt im früheren Bundesgebiet und in den neuen Ländern entwickelt?

Die Entwicklung der Gesamtausgaben der Sozialhilfe seit 1993 ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 20:

Ausgaben der Sozialhilfe	
	Sozialhilfe insgesamt
Jahr	Mio. DM
	Früheres Bundesgebiet
1993	43 035,5
1994	43 196,6
1995	45 115,5
1998	43 320,5
	Neue Länder und Berlin-Ost
1993	5 883,6
1994	6 535,8
1995	7 045,3
1996	6 470,2
	Deutschland
1993	48 919,1
1994	49 732,5
1995	52 160,8
1996	49 790,8

Quelle: Statistisches Bundesamt

44. Wie haben sich die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt seit 1993 insgesamt und getrennt im früheren Bundesgebiet und in den neuen Ländern entwickelt (bitte möglichst zwischen örtlichen Trägern und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe differenzieren)?

Die Entwicklung der Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt seit 1993 ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 21:

Ausgaben der Sozialhilfe an Leistungsberechtigte nach Art des Trägers			
Jahr	insgesamt	davon durch örtliche	überörtliche
		Träger der Sozialhilfe	
	Mio. DM		
	Früheres Bundesgebiet		
1993	16 484,9	–[1])	–[1])
1994	15 397,1	13 736,9	1 660,2
1995	17 021,2	15 151,9	1 869,3
1996	17 545,0	15 578,5	1 966,5
	Neue Länder und Berlin-Ost		
1993	1 532,3	–[1])	–[1])
1994	1 552,9	1 192,2	360,7
1995	1 764,3	1 337,6	426,7
1996	1 867,9	1 416,7	451,2
	Deutschland		
1993	18 017,2	–[1])	–[1]
1994	16 950,0	14 929,0	2 021,0
1995	18 785,5	16 489,5	2 296,0
1996	19 412,9	16 995,2	2 417,7

1) Datenmaterial liegt erst ab 1994 vor.

Quelle: Statistisches Bundesamt

45. Wie hoch waren darunter die Ausgaben für laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit, und welchen Anteil hatten sie an den gesamten Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Die Höhe der Ausgaben für laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt in Form von Hilfe zur Arbeit und deren Anteil an den gesamten Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt sind der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Tabelle 22:

Ausgaben der Sozialhilfe für die Hilfe zum Lebensunterhalt nach Bundesländern									
Land	Berichtsjahr 1994			Berichtsjahr 1995			Berichtsjahr 1996		
	Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt	darunter: laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit		Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt	darunter: laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit		Hilfe zum Lebensunterhalt insgesamt	darunter: laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit	
	Mio. DM		%	Mio. DM		%	Mio. DM		%
Baden-Württemberg	1 521,5	41,9	2,8	1 609,7	70,8	4,4	1 708,8	93,5	5,5
Bayern	1 422,8	35,0	2,5	1 615,3	44,5	2,8	1 712,9	64,5	3,8
Berlin	1 426,1	85,2	6,0	1 609,7	89,7	5,6	1 667,8	86,7	5,2
Berlin-West	1 118,9	55,8	5,0	1 237,0	50,4	4,1	1 276,5	57,4	4,5
Berlin-Ost	307,2	29,3	9,6	372,7	39,3	10,6	391,3	29,4	7,5
Brandenburg	244.8	12,0	4,9	265,1	16,8	6,3	271,7	16,1	5,9
Bremen	393,0	46,0	11,7	427,6	48,1	11,3	444,5	54,5	12,3
Hamburg	877,9	57,6	6,6	901,1	42,9	4,8	860,9	44,1	5,1
Hessen	1 596,9	98,2	6,2	1 803,6	125,3	6,9	1 884,2	135,5	7,2
Mecklenburg-Vorpommern	135,1	6,2	4,6	170,9	13,1	7,7	195,3	15,5	7,9
Niedersachsen	1 869,6	109,4	5,9	2 129,6	165,0	7,7	2 167,0	200,8	9,3
Nordrhein-Westfalen	4 734,7	206,5	4,4	5 201,6	239,4	4,6	5 337,5	326,9	6,1
Rheinland-Pfalz	723,2	31,0	4,3	830,9	38,3	4,6	839,0	50,3	6,0
Saarland	358,0	32,8	9,2	391,3	38,2	9,8	411,5	48,0	11,7
Sachsen	317,9	25,2	7,9	362,7	43,8	12,1	417,9	65,9	15,8
Sachsen-Anhalt	312,0	7,5	2,4	335,2	13,3	4,0	339,3	15,0	4,4
Schleswig-Holstein	780,6	42,4	5,4	873,5	55,3	6,3	902,1	68,1	7,6
Thüringen	235,8	15,4	6,5	257,7	12,9	5,0	252,4	18,9	7,5
Deutschland	16 950,0	852,3	5,0	18 785,5	1 057,4	5,6	19 412,9	1 304,4	6,7
Früheres Bundesgebiet	15 397,1	756,6	4,9	17 021,2	918,2	5,4	17 545,0	1 143,7	6,5
Neue Länder und Berlin-Ost	1 552,9	95,7	6,2	1 764,3	139,2	7,9	1 867,9	160,7	8,6

Quelle: Statistisches Bundesamt

46. Wie verteilen sich die einzelnen Aufwendungen für laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit auf männliche und weibliche Sozialhilfebezieher?

Entsprechende Daten aus der amtlichen Statistik liegen nicht vor, da die amtliche Sozialhilfestatistik die Ausgaben nur nach Hilfearten, nicht aber getrennt nach bestimmten Empfängergruppen erfaßt. Die Ausgaben der Sozialhilfe sind deswegen nicht bestimmten Personengruppen, wie z. B. männlichen oder weiblichen Empfängern von laufenden Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit, zuzuordnen.

47. Wie verteilen sich diese Aufwendungen für laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit auf die einzelnen Instrumente nach

    a) § 19 Abs. 1 BSHG,

    b) § 19 Abs. 2 (1. Alternative) BSHG,

    c) § 19 Abs. 2 (2. Alternative) BSHG,

    d) § 20 BSHG

    (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Informationen über die Aufwendungen für laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit in der Differenzierung nach Art der Maßnahme gehen weder aus der Sozialhilfestatistik noch aus den einzelnen Landesberichten hervor.

In der ISG-Befragung 1998 wurde demgegenüber auch die Differenzierung der Ausgaben nach einzelnen Maßnahmearten ermittelt. Da nicht alle Kommunen vollständige Angaben zu dieser Frage machen konnten, ist mit einer leichten Verzerrung der in Tabelle 23 ausgewiesenen Mittelwerte zu rechnen. Es handelt sich dabei lediglich um die laufenden Aufwendungen der Kommune; hinzuzurechnen sind zum einen Strukturkosten für die Vermittlung und Organisation der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, zum andern die Finanzierungsanteile, die in unterschiedlicher Höhe durch Landesmittel oder Fördermittel der Europäischen Union abgedeckt werden.

Die größten Ausgabenblöcke bilden dieser Auswertung zufolge die Maßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG mit 48 % und nach § 19 Abs. 1 BSHG mit 32 %. In Maßnahmen nach der Mehraufwandsvariante (§ 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG) wird zwar der größte Teil der Personen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit beschäftigt (siehe Tabelle 14, Antwort zu Frage 35), vom Kostenvolumen her macht dieser Bereich aber nur durchschnittlich 12 % aus. Geringe Anteile entfallen auf Maßnahmen nach § 18 Abs. 4 BSHG und § 20 BSHG. Von Arbeitnehmerzuschüssen nach § 18 Abs. 5 BSHG wird nur in Einzelfällen Gebrauch gemacht, in den hier betrachteten Kommunen gar nicht.

Tabelle 23:

Aufwendungen der Hilfe zur Arbeit im 1. Halbjahr 1997
Angaben von 17 Kommunen

Art der Maßnahme	Angaben von Kommunen	durchschnittliche Ausgaben			DM/Person pro Monat
		DM/Halbj.	DM/Monat	Anteil in %	
nach § 18 Abs. 4	10	87 300	14 550	7	963
nach § 18 Abs. 5	0	0	/	/	max. EckRS
nach § 19 Abs. 1	10	392 952	65 492	32	1 753
nach § 19 Abs. 2, 1. Alt.	17	595 597	99 266	48	1 477
nach § 19 Abs. 2, 2. Alt.	17	150 372	25 062	12	235
nach § 20	4	21 100	3 517	2	375
insgesamt	17	1 247 321	207 887	100	882

Quelle: ISG-Befragung 1998

48. In welcher Höhe belaufen sich die Pro-Kopf-Aufwendungen für die Hilfe zur Arbeit bezogen jeweils auf

    a) die Einwohnerzahl,

    b) die Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt,

    c) die Zahl der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt im erwerbsfähigen Alter,

    d) die Empfänger von laufender Leistung in Form von Hilfe zur Arbeit
    (insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Die Höhe der in Frage 48 a) bis 48 c) nachgefragten Aufwendungen ist der nachstehenden Tabelle 24 zu entnehmen.

Zu Frage 48 d) liegen entsprechende Daten aus der amtlichen Statistik nicht vor.

Tabelle 24:

Ausgaben der Sozialhilfe für die laufenden Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit im Berichtsjahr 1996 nach Bundesländern

Land	Laufende Leistungen in Form von Hilfe zur Arbeit	je Einwohner[1]	je Empfänger/-in von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt[2]	
			insgesamt	im Alter von 15 bis unter 65 Jahren
	Mio. DM	DM		
Baden-Württemberg	93,5	9,0	387,5	656,7
Bayern	64,5	5,4	275,3	473,7
Berlin	86,7	25,0	375,1	580,0
Brandenburg	16,1	6,3	352,8	565,3
Bremen	54,5	80,3	821,5	1 312,2
Hamburg	44,1	25,8	317,2	491,1
Hessen	135,5	22,5	515,4	840,7
Mecklenburg-Vorpommern	15,5	8,5	428,2	698,2
Niedersachsen	200,8	25,8	608,6	1 024,8
Nordrhein-Westfalen	326,9	18,2	489,7	813,6
Rheinland-Pfalz	50,3	12,6	411,0	682,9
Saarland	48,0	44,3	909,2	1 483,4
Sachsen	65,9	14,5	929,5	1 581,7
Sachsen-Anhalt	15,0	5,5	233,8	381,1
Schleswig-Holstein	68,1	24,9	610,2	1 009,1
Thüringen	18,9	7,6	459,5	773,5
Deutschland	1 304,4	15,9	480,0	791,5

1) Bevölkerungsstand: Jahresdurchschnitt 1996

2) Empfänger/-innen am 31. 12. 1996

Quelle: Statistisches Bundesamt

49. Wie hoch sind die durchschnittlichen Kosten einer Maßnahme nach

a) § 19 Abs. 1 BSHG,

b) § 19 Abs. 2 (1. Alternative) BSHG,

c) § 19 Abs. 2 (2. Alternative) BSHG,

d) § 20 BSHG

(insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Wie für die Gesamtkosten, so liegen auch für die Durchschnittskosten einer Maßnahme in der Differenzierung nach Maßnahmeart nur wenige Informationen auf der Grundlage der ISG-Erhebung 1998 vor. Legt man die in der letzten Spalte der Tabelle 23 ausgewiesenen Durchschnittsbeträge zugrunde, so liegen die durchschnittlichen kommunalen Aufwendungen pro Maßnahmeteilnehmer

— bei einer Beschäftigung nach § 19 Abs. 1 BSHG bei 1 753 DM pro Monat bzw. rd. 22 670 DM pro Jahr (einschließlich Weihnachtsgeld)

— bei einer Beschäftigung nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG bei 1 477 DM pro Monat bzw. rd. 19 100 DM pro Jahr (einschließlich Weihnachtsgeld) und

— bei Maßnahmen mit Mehraufwandsvariante – je nach Umfang der geleisteten Arbeit – zwischen 230 DM und 400 DM pro Monat bzw. zwischen rd. 3 000 DM und 4 500 DM pro Jahr (zuzüglich der Hilfe zum Lebensunterhalt).

Diese Angaben berücksichtigen zum einen nicht die Landes- und ggf. EU-Mittel, die (je nach regionaler Voraussetzung) für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit Qualifizierung eingeworben werden können, und zum andern nicht die (ebenfalls regionalspezifisch unterschiedlichen) Strukturkosten der Vermittlung und Organisation von Hilfe zur Arbeit.

50. In welcher durchschnittlichen Höhe zahlen die Sozialhilfeträger

a) Arbeitsentgelte für Beschäftigte gemäß § 19 Abs. 2 (1. Alternative) BSHG,

b) Hilfe zum Lebensunterhalt und Mehraufwandsentschädigungen gemäß § 19 Abs. 2 (2. Alternative) BSHG,

c) Hilfe zum Lebensunterhalt und Mehraufwandsentschädigungen gemäß § 20 BSHG

(insgesamt und differenziert nach Bundesländern)?

Für eine Beschäftigung nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG ist eine Vergütung in Höhe des „üblichen Arbeitsentgeltes" vorgesehen. Während in früheren Jahren eine tarifliche Orientierung durchaus üblich war, wird seit der Absenkung der ABM-Vergütung auf 90 % (August 1994 bis März 1997) bzw. auf 80 % (seit April 1997) des tariflichen Arbeitsentgeltes überwiegend eine entsprechend niedrigere Vergütung vereinbart.

Die tarifliche Grundlage bilden bei Beschäftigung im Angestelltenverhältnis der Bundesangestelltentarif (BAT) und bei Beschäftigung als Arbeiter der Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter im öffentlichen Dienst (BMT-G), in den neuen Bundesländern beide in der „Ost"-Fassung. Da die Höhe der Vergütung vom Alter und Familienstand abhängt, lassen sich die tatsächlich gezahlten Vergütungen nicht exakt beziffern. Darüber hinaus können bei derzeit laufenden Verträgen unterschiedliche Absenkungen vereinbart sein, je nachdem, ob die Maßnahme im Rahmen eines Landesprogramms gefördert wird (100 % des Tarifs) oder nicht (90 % Absenkung bei Vertragsabschluß bis zum März 1997 bzw. 80 % Absenkung bei Vertragsabschluß seit April 1997). Eine westdeutsche Großstadt, in der alle Vergütungsvarianten (zwei tarifliche und drei Absenkungsvarianten) praktiziert werden, nennt als jahresdurchschnittliche Arbeitgeber-Bruttokosten im Jahr 1998 ca. 36 000 DM pro Person, dies entspricht einer Arbeitnehmerbruttovergütung von 2 260 DM pro Monat. In Brandenburg lagen 1995 die Bruttoentgelte je nach Beschäftigungsträger zwischen 1 200 DM und 2 300 DM pro Monat. Legt man den in Tabelle 23 (siehe Antwort zu Frage 47) ausgewiesenen Durchschnittsbetrag von 1 477 DM pro Monat als kommunale Aufwendung zugrunde (Angaben von 17 westlichen und östlichen Kommunen) und rechnet einen Landeszuschuß von rd. 1 000 DM hinzu, so ergibt sich ein Arbeitgeberbruttobetrag von rd. 2 500 DM pro Monat.

Eine Vergütungsvariante gilt seit Mai 1997 in den Hamburger Beschäftigungsgesellschaften HAB und HWB, die zunächst gesenkte Grundbezüge vorsieht, welche aber nach viermonatiger Beschäftigungsdauer durch leistungsorientierte Zulagen um bis zu 200 DM pro Monat angehoben werden können.

In öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen gemäß § 19 Abs. 2, 2. Alternative BSHG wird zusätzlich zur Hilfe zum Lebensunterhalt eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt, die in der Regel zwischen 2,00 DM und 4,00 DM pro Stunde liegt, z. T. zuzüglich Fahrtkostenerstattung. Für einen Alleinlebenden mit einem Leistungsanspruch der Hilfe zum Lebensunterhalt von beispielsweise 1 100 DM pro Monat würde sich bei einer Arbeitsleistung von 15 Wochenstunden ein monatliches Einkommen von rd. 1 300 DM, bei einer Arbeitsleistung von 30 Wochenstunden ein monatliches Einkommen von rd. 1 500 DM ergeben (bei einer Mehraufwandsentschädigung von 3 DM pro Stunde).

51. Läßt sich der Anteil an den Ausgaben für Sozialhilfe beziffern, der im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit steht (insgesamt und differenziert nach früherem Bundesgebiet und neuen Ländern)?

Da die Gründe für den Sozialhilfebezug sehr vielfältig sind und Arbeitslosigkeit allein häufig nicht die einzige Ursache darstellt, können die Ausgaben für Sozialhilfe nicht sachgerecht und ursachenbezogen beziffert werden. Siehe hierzu auch die Antwort zu Frage 46.

B. Beitrag der Länder

52. In welchen Bundesländern gibt es (seit 1993 bis heute) Landesprogramme zur Förderung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, und in welcher Höhe beliefen sich die Fördervolumina jeweils pro Bundesland und Jahr)?

Zehn von sechzehn Bundesländern haben in den vergangenen Jahren spezielle Landesprogramme zur Förderung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit aufgelegt, davon führen neun Länder diese Programme auch zur Zeit weiter (Tabelle 25). Die eingesetzten Finanzmittel sind sehr unterschiedlich: In Bayern, das seit diesem Jahr sein Modellprogramm nicht mehr fortführt – wohl aber das Landesprogramm, wurden in vier Jahren insgesamt 5,6 Mio. DM eingesetzt. In einer Größenordnung von jährlich 4 bis 5 Mio. DM bewegen sich die Landesprogramme in Rheinland-Pfalz, im Saarland und das 1995 abgeschlossene Landesprogramm in Niedersachsen. Die Landesprogramme in Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Berlin heben sich davon mit Fördervolumina zwischen 80 und 100 Mio. DM pro Jahr deutlich ab. In den neuen Ländern gibt es nur in Brandenburg ein Landesprogramm (mit einem Volumen von 33 Mio. DM im Jahr 1997).

Tabelle 25:

Landesprogramme „Arbeit statt Sozialhilfe" bzw. „Hilfe zur Arbeit"

Bundesland	Zeitraum	Fördervolumen in Mio. DM pro Jahr	Bezugsjahr	insgesamt
Bayern	seit 1994			5,6
Berlin	seit 1987	84,8	1996	
Brandenburg	seit 1992	33,0	1997	
Bremen	seit 1983	43,6	1993	
Hamburg	seit 1983	95,0	1997	
Hessen	seit 1992	53,0	1995	
Niedersachsen	1987–1995			20,8
Nordrhein-Westfalen	seit 1984	90,0	1997	
Rheinland-Pfalz	seit 1992	4,8	1995	
Saarland	seit 1986	4,2	1995	

Quelle: Böckmann-Schewe/Röhrig 1997; ISG 1998

In den Ländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen (seit 1996), Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen wurden keine Programme speziell für Soziaihilfeempfänger aufgelegt, diese werden im Rahmen allgemeiner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramme berücksichtigt.

C. Finanzierungsquellen der Hilfe zur Arbeit

53. Aus welchen Quellen (kommunale Mittel, Landesmittel, Bundesmittel, Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds) wurden Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit finanziert, und wie hoch sind die jeweiligen Anteile?

Für die Finanzierung von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit sind primär die örtlichen Sozialhilfeträger zuständig. Ergänzend können Landesmittel aus speziellen Förderprogrammen oder aus allgemeinen Beschäftigungsprogrammen hinzugezogen werden (siehe Antwort zu Frage 52), die an bestimmte Auflagen gebunden sind (in der Regel an die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsvariante, in Nordrhein-Westfalen nur bei Garantie einer vollen tariflichen Bezahlung). Eine dritte Finanzierungsquelle stellen Bundesmittel in Form von Lohnkostenzuschüssen der Bundesanstalt für Arbeit für unbefristete Arbeitsverhältnisse mit Langzeitarbeitslosen dar. Schließlich können für Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit unter bestimmten Voraussetzungen Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF; Kofinanzierung in der Regel bis maximal 50 % der Gesamtkosten) akquiriert werden, die aber an die Auflage eines Mindestqualifizierungsanteils gebunden sind. Für die Kommunen in den neuen Ländem spielen ESF-Mittel eine größere Rolle, da die neuen Länder als strukturschwache Region im Umbruch weitere Förderkriterien der europäischen Strukturfonds erfüllen.

Mit welchen Anteilen diese Komponenten zur Finanzierung der Maßnahmen beitragen, ist sehr unterschiedlich; bundes- oder landesweite Auswertungen liegen hierzu nicht vor. In einem Überblick über die Landesprogramme der Hilfe zur Arbeit weisen Böckmann-Schewe/Röhrig (Hilfe zur Arbeit, 1997, S. 36) für vier Länder die Höhe des ESF-Finanzierungsanteils aus, der in Hessen 1995 bei 3 %, in Berlin 1996 bei 6 %, in Niedersachsen 1990 bis 1993 bei rd. 39 % und in Rheinland Pfalz 1995 sogar höher lag als der Anteil des Landes.

Im Rahmen der ISG-Befragung 1998 machten 17 Kommunen Angaben zu den Finanzierungsquellen (Tabelle 26). In diesen Kommunen wurden im 1. Halbjahr 1997 insgesamt 38,7 Mio. DM für Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit aufgewendet, davon entfiel der Hauptanteil von 70 % auf die Kommunen selbst, 16 % wurde an Mitteln der Europäischen Union und 12 % an Landeszuschüssen eingeworben. Bundesmittel spielten mit einem Anteil von 2 % eine nur geringe Rolle.

Tabelle 26:

Finanzierungsquellen der Hilfe zur Arbeit im 1. Halbjahr 1997
Angaben von 17 Kommunen

Finanzierung durch	Anzahl der Nennungen	Gesamtausgaben in tausend DM		
		1. Halbj. 97 gesamt	pro Monat/ Kommune	Anteil in %
Kommune	17	27 028	265	70
Land	11	4 617	70	12
Bund	3	916	51	2
Europäische Union	12	6 130	85	16
sonstige Finanzierung	2	24	2	0
insgesamt	17	38 715	380	100

Quelle: ISG-Befragung 1998

54. Wie hat sich die Finanzlage der Kommunen in den letzten beiden Jahren entwickelt, und von welcher Entwicklung des Finanzierungsdefizits wird für das aktuelle Jahr ausgegangen?

Die Entwicklung der Finanzlage der Kommunen in den alten und neuen Ländern ist der Tabelle 27 zu entnehmen.

Die Entwicklung des Finanzierungsdefizits ist in Tabelle 28 dargestellt.

Tabelle 27:

Finanzlage der Kommunen 1995 und 1996		
	1995	1996
Gemeinden/Gemeindeverbände in den alten Ländern		
Bereinigte Ausgaben in Mrd. DM	237,9	231,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,2	– 2,7
Bereinigte Einnahmen in Mrd. DM	225,6	227,5
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	– 1,4	0,8
Finanzierungssaldo in Mrd. DM	– 12,3	– 4,1
Gemeinden/Gemeindeverbände in den neuen Ländern		
Bereinigte Ausgaben in Mrd. DM	60,8	57,4
Veränderung gegenüber Vorjahr in % Vorjahr in v. H.	2,7	– 5,5
Bereinigte Einnahmen in Mrd. DM	58,7	54,9
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	8,9	– 6,5
Finanzierungssaldo in Mrd. DM	– 2,1	– 2,5
Gemeinden/Gemeindeverbände insgesamt		
Bereinigte Ausgaben in Mrd. DM	298,6	289,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	1,5	– 3,2
Bereinigte Einnahmen in Mrd. DM	284,3	282,4
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	0,5	– 0,7
Finanzierungssaldo in Mrd. DM	– 14,3	– 6,6

Quelle: Stat. Bundesamt, 1995 Rechnungsstatistik, 1996 Kassenstatistik

Tabelle 28:

Projektion des Finanzierungssaldos der Gemeinden/Gemeindeverbände (Mrd. DM)		
	1997	1998
	Projektion Finanzplanungsrat November 1997	
Gemeinden/Gemeindeverbände in den alten Ländern	– 5 1/2	– 5 1/2
Gemeinden/Gemeindeverbände in den neuen Ländern	– 2	– 2 1/2
Gemeinden/Gemeindeverbände insgesamt	– 7 1/2	– 7 1/2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

D. Bilanzierung der Kosten-Nutzen-Relation (aus unterschiedlichen Perspektiven)

55. Wie stellt sich die Kosten-Nutzen-Relation der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit dar, wenn

a) allein die Perspektive des Sozialhilfeträgers,

b) zusätzlich die Perspektive der Arbeitsverwaltung,

c) zusätzlich die Aspekte der Wertschöpfung, der steuerlichen Einnahmen und des Konsumverhaltens

in Betracht gezogen werden?

Eine Bilanz der Kosten und des Nutzens von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit kann – die Fragestellung aufgreifend und weiterführend – aus vier Perspektiven durchgeführt werden, nämlich aus der der Kommunen, zusätzlich aus der der Arbeitsverwaltung, aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive und aus der individuellen Perspektive des Hilfeempfängers.

— Aus Sicht der Kommunen lohnen sich Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, wenn die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gänzlich, in größerem Umfang oder für einen bestimmten Zeitraum reduziert werden. Dies gilt auch dann, wenn nach Beendigung der Maßnahme kein reguläres Arbeitsverhältnis begründet werden kann, aber Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld begründet wurden, so daß der Sozialhilfeträger allenfalls noch ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt zu übernehmen hat. Wenn die Kommunen Sozialhilfeempfänger selbst beschäftigen, muß darauf geachtet werden, daß keine Verdrängungseffekte für die Privatwirtschaft auftreten.

— Zieht man die Perspektive der Arbeitsverwaltung in Betracht, so ist zu berücksichtigen, daß die Arbeitsverwaltung während der Dauer der Maßnahmen Beiträge erhält. Erst wenn eine längerfristige Arbeitslosigkeit im Anschluß an die Maßnahme eintritt, ergibt sich eine Belastung. Der Entlastungseffekt verstärkt sich, wenn über Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit Sozialhilfeempfänger mit Ansprüchen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch in Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Zusätzlich werden dann auch Sozialversicherungsbeiträge abgeführt.

— Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive sind zusätzlich die Wertschöpfung durch die Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, Einnahmen der Sozialversicherung, ggf. steuerliche Einnahmen (bei Alleinlebenden mit der Steuerklasse I z. Z. ab einem monatlichen Bruttoeinkommen oberhalb von 1 480 DM, bei Verheirateten mit der Steuerklasse III erst ab einem monatlichen Bruttoeinkommen von mindestens 2 750 DM), die Steigerung der Kaufkraft der Maßnahmeteilnehmer sowie Qualifizierungseffekte zu berücksichtigen.

— Darüber hinaus stellen aus der individuellen Perspektive des Hilfeempfängers die Qualifizierung, Einarbeitung und Berufseingewöhnung eine Verbesserung der Chancen dar, in den regulären Arbeitsmarkt (wieder-)eingegliedert zu werden. Dies gilt in besonderer Weise auch für die mit der Sozialhilfereform 1996 neu aufgenommenen Instrumente der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerzuschüsse (§ 18 Abs. 4 und 5 BSHG), wenn es gelingt, auf diesem Wege (und ggf. unter Nutzung weiterer Instrumente wie spezifischer Fachvermittlung, Zeitarbeit und Leiharbeit) einen unmittelbaren Kontakt zum ersten Arbeitsmarkt herzustellen. Aber auch wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt, stellt die Anspruchsberechtigung auf Leistungen des Arbeitsamtes und auf Einbeziehung in die von dort aus geleistete Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Weiterbildung/Umschulung für diejenigen Sozialhilfeempfänger, die zuvor nicht anspruchsberechtigt waren, eine relative Besserstellung dar. Weiterhin wurde in den oben zitierten Teilnehmerbefragungen eine psychische und soziale Stabilisierung von Hilfeempfängern durch die Beschäftigung nachgewiesen: Selbstbewußtsein, Motiviertheit und die Stabilität sozialer Kontakte nahm zu, der Krankenstand und übermäßiger Alkoholgenuß nahmen dagegen ab (Trube a. a. O., siehe auch Antwort zu Frage 39). Schließlich verbessert sich bei Beschäftigungen nach der Entgeltvariante auch deren finanzielle Situation und damit sowohl die Kaufkraft als auch die Möglichkeit, Schulden zurückzuzahlen.

In Modellrechnungen wurden verschiedentlich Bilanzierungen von Kosten und Nutzen der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit aus der Perspektive der Sozialhilfeträger vorgenommen (vgl. Bundesministerium für Gesundheit, Schriftenreihe Band 43 1995, S. 174 ff.; Jacobs, a. a. O, Anhang).

Die Bremer Studie (Lüsebrink, Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe, MittAB 1/93, S. 53) beschränkt sich auf eine fiskalische Kosten-Refinanzierungsrechnung. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß die finanziellen Effekte von Beginn der Maßnahme an für die Sozialversicherungsträger, für den Bund/die anderen Bundesländer, für die Kirchen usw. positiv sind. Nach Ende der Vorhaben refinanzieren sich aber auch für die Kommunen/das Land die Vorleistungen sehr rasch.

Die Düsseldorfer Untersuchung (Trube, a. a. O.) berücksichtigt nicht nur fiskalische, sondern auch psycho-soziale Effekte. Sie kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis: „Sowohl die Fiskalbilanz als auch die Sozialbilanz örtlicher Beschäftigungsförderung sprechen unter Effizienz-Gesichtspunkten genauso wie unter Effektivitäts-Gesichtspunkten für die Programmatik der Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit durch die Kommune. Unter Aspekten der Wirtschaftlichkeit (Produktivität und Wertschöpfung) und unter Aspekten des Sozialertrags (Motivation und Stabilisierung) ist allerdings eine größere Kontinuität in der Projekt- und besonders in der Individualförderung (Verlängerung der Stellenlaufzeiten) dringend zu empfehlen."

Im folgenden soll anhand von Modellrechnungen, die allerdings nicht auf alle Kommunen voll übertragbar sind, untersucht werden, wie sich die Kosten-Nutzen-Relation aus Sicht des Sozialhilfeträgers darstellt. Dabei werden unterschiedliche Haushaltskonstellationen und unterschiedliche (durchschnittliche) Sozialhilfe- und Vergütungsniveaus im früheren Bundesgebiet und in den neuen Ländern zugrunde gelegt. In den Tabellen 29 und 30 wird die Kosten-Nutzen-Rechnung für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmaßnahmen nach § 19 Abs. 2, 1. Alternative BSHG durchgeführt. Die Berechnungen in Tabelle 30 sind auf zwei modellhafte, nicht umfassend repräsentative Haushaltstypen bezogen. Diese Modellrechnungen beziehen sich einerseits nur auf die laufenden Kosten, d. h. zusätzliche Personal- und Sachkosten für die Projektabwicklung sind hinzuzurechnen, andererseits bleiben Drittmittel aus Landes- und EU-Förderung und weitere gesamtwirtschaftliche Aspekte unberücksichtigt.

Zur tariflichen Orientierung wurde auf die Lohngruppe 1 (einfache und Hilfsarbeiten) des Bundesmantel-Tarifvertrages (BMT-G im früheren Bundesgebiet bzw. BMT-GO in den neuen Ländern) Bezug genommen und eine Vergütung auf der Basis von 80 % des Tariflohns unterstellt (einschließlich einmaliger Zahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld; Position 1). Um einen auch bei Beschäftigung fortbestehenden Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt zu prüfen, wurde der durchschnittliche Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt (nach der in den „Grundinformationen und Daten zur Sozialhilfe" des Bundesministeriums für Gesundheit, Bonn 1997, S. 22 ff. erläuterten Berechnungsmethode) zuzüglich eines Absetzbetrages bei Erwerbstätigkeit nach § 76 Abs. 2 a BSHG zugrunde gelegt (Position 2; weitere absetzbare Ausgaben nach § 76 Abs. 2 Nr. 4 sind einzelfallabhängig und bleiben hier außer Betracht).

Tabelle 29:

Modellrechnung zur
Kosten-Nutzen-Relation von Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit (Teil 1)
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach § 19 Abs. 1 bzw. Abs. 2, 1. Alternative BSHG
Stand: Januar 1998, Beträge in DM

	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder u. Berlin-O.	
	alleinlebend, 25 Jahre alt	verh., 35 J., 2 Kinder	alleinlebend, 25 Jahre alt	verh., 35 J., 2 Kinder
1. Laufende monatl. Kosten der Beschäftigung				
1.1 Tarifentgelt BMT-G Lohngruppe 1	2 822	3 365	2 398	2 882
1.2 80 % des Tarifentgelts	2 257	2 692	1 919	2 306
antlg. einmal. Zahlungen (Weihnachts-, Urlaubsgeld)	218	252	154	177
Arbeitnehemer-Brutto (einschl. einm. Zahlg.)	2 475	2 944	2 073	2 483
1.3 Steuern				
a) zu zahlende Lohnsteuer	267	30	136	0
b) Steuervergütung Kindergeld	–	440	–	440
1.4 Sozialversicherungsbeitrag	517	615	437	524
1.5 Nettoentgelt (einschließlich Kindergeld)	1 691	2 739	1 500	2 399
1.6 Arbeitgeber-Brutto	2 992	3 559	2 510	3 007
2. Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt				
2.1 durchschnittl. Bedarf der Hilfe zum Lebensunterhalt	1 154	2 872	975	2 584
2.3 anzur. pauschaliertes Wohngeld (48 % der Kaltmiete im alten Bundesgebiet, 47 % in den neuen Ländern)	221	386	147	275
2.4 Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt (ohne Berücksichtigung des Kindergeldes)	933	2 486	828	2 309

Die nachstehende Modellrechnung geht von den Annahmen aus, daß

- rund ein Drittel der Teilnehmer nach Maßnahmeende erneut arbeitslos ist,
- ein weiteres Drittel im Anschluß an die Maßnahmen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht und
- etwa ein Drittel bei Unterbreitung eines Arbeitsangebotes auf weitere Sozialhilfezahlungen verzichtet und somit lediglich für ⅔ der zugrunde gelegten Fälle Maßnahmekosten entstehen – also bei 100 von 150 Fällen.

Die letztgenannte Annahme stützt sich unter anderem auf Erkenntnisse aus Leipzig aus dem Jahr 1997, wo ca. 30 bis 37 % der Hilfeempfänger die angebotene Arbeit nicht aufnahmen, aber auch nicht mehr beim Sozialamt erschienen, um Hilfe zum Lebensunterhalt zu beantragen. Nach Aussage der Hansestadt Lübeck sind dort ca. 25 % der Antragsteller nicht in einen Leistungsbezug der Sozialhilfe gekommen, nachdem die Hilfegewährung von der Aufnahme gemeinnütziger Arbeit – zunächst in der Mehraufwandsvariante – abhängig gemacht worden war. Nach Erkenntnissen des Hamburger Beschäftigungsprojektes „Modell Lokstedt" (1995) erhielten 34 von 102 Sozialhilfeempfängern (d. h. ein Drittel) nach der Aktion keine Sozialhilfe mehr; darunter waren sieben Fälle, in denen die Leistungen wegen Wegzugs eingestellt wurden.

Tabelle 30:

Modellrechnung zur
Kosten-Nutzen-Relation von Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit (Teil 2)
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach § 19 Abs. 1 bzw. Abs. 2, 1. Alternative BSHG
Stand: Januar 1998, Beträge in DM

	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder u. Berlin-O.	
	alleinlebend, 25 Jahre alt	verh., 35 J., 2 Kinder	alleinlebend, 25 Jahre alt	verh., 35 J., 2 Kinder
A. Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt				
Aufwand pro Fall pro Jahr	11 196	24 552	10 020	22 572
Gesamtaufwand pro Fall in zwei Jahren	22 392	49 104	20 040	45 144
Gesamtaufwand bei je 150 Fällen	3 358 800	7 365 600	3 006 000	6 771 600
B. Aufwendungen des Sozialhilfeträgers für die Maßnahmen				
Erstes Jahr				
Maßnahmekosten pro Fall (s. Tabelle 29)	35 904	42 708	30 120	36 084
ergänzende HLU*	0	192	0	2 184
Gesamtaufwand pro Fall	35 904	42 900	30 120	38 268
Gesamtaufwand bei je 100 Fällen	3 590 400	4 290 000	3 012 000	3 826 800
Zweites Jahr				
ergänzende HLU pro früherem Maßnahmeteilnehmer, der im Anschluß an die Maßnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht**	0	192	0	2 040
Aufwand bei je 50 Fällen	0	9 600	0	102 000
ergänzende HLU pro früherem Maßnahmeteilnehmer, der im Anschluß an die Maßnahme arbeitslos wird und AFG-Leistungen bezieht				
Aufwand pro Fall	402	8 712	318	8 892
Aufwand bei je 50 Fällen	20 100	435 600	15 900	444 600
Gesamtaufwand bei je 100 Fällen	20 100	445 200	15 900	546 600
C. Vergleichsrechnung				
Erstes Jahr				
Aufwand des Maßnahmeträgers	3 590 400	4 290 000	3 012 000	3 826 800
abzüglich Minderaufwand HLU	1 679 400	3 682 800	1 503 000	3 385 800
Saldo (Mehraufwand + /Minderaufwand –)	1 911 000	607 200	1 509 000	441 000
Zweites Jahr				
verbl. Aufwand des Maßnahmeträgers	20 100	445 200	15 900	546 600
abzüglich Minderaufwand HLU	1 679 400	3 682 800	1 503 000	3 385 800
Saldo (Mehraufwand + /Minderaufwand –)	– 1 659 300	– 3 237 600	– 1 487 100	– 2 839 200
Gesamtsaldo*** (Mehraufwand + /Minderaufwand –)	251 700	– 2 630 400	21 900	– 2 398 200

* Die zu zahlende HLU wurde unter Berücksichtigung des Absetzbetrages nach § 76 Abs. 2 a BSHG berechnet

** Das Entgelt beträgt 80 % des Tarifentgelts BMT-G Lohngruppe 1. Die zu zahlende HLU wurde unter Berücksichtigung des Absetzbetrages nach § 76 Abs. 2 a BSHG berechnet

*** Diese Mehrkosten werden nach weiteren 1,8 Monaten (früheres Bundesgebiet) bzw. 0,4 Monaten (neue Länder) voll kompensiert

Bei der Berechnung wird im übrigen davon ausgegangen, daß alle genannten Gruppen ohne das Angebot der Hilfe zur Arbeit die Sozialhilfebedürftigkeit nicht aus eigener Initiative überwunden hätten, sondern weitere zwei Jahre in der Sozialhilfe verblieben wären. Unter diesen modellhaften Voraussetzungen liegt die Ersparnis für einen Sozialhilfeträger im früheren Bundesgebiet nach einem Jahr nach Abschluß der Maßnahme für 300 Fälle insgesamt bei rd. 2,38 Mio. DM bzw. in den neuen Ländem bei rd. 2,37 Mio. DM. Der Mehraufwand für Alleinstehende beträgt ca. 252 Tsd. DM (bzw. 22 Tsd. DM) und der Minderaufwand für Verheiratete mit zwei Kindern 2,63 Mio. DM (bzw. 2,39 Mio. DM). An Aufwendungen für die Beschäftigung im ersten Jahr sind in diesem Fall rd. 7,88 Mio. DM beim Sozialhilfeträger (West) bzw. rd. 6,84 Mio. DM beim Sozialhilfeträger (Ost) angefallen.

Mit zu berücksichtigen ist aber, daß im Falle einer anschließenden Arbeitslosigkeit zusätzlich bei der Arbeitsverwaltung Aufwendungen zwischen 9 608 DM (Alleinlebender in den neuen Ländern) und 15 774 DM (verheirateter Maßnahmeteilnehmer mit 2 Kindern im früheren Bundesgebiet) je Jahr und arbeitsloser Person entstanden sind. Nicht berücksichtigt sind dabei jedoch die Aufwendungen für die Sozialversicherung. Diesen Aufwendungen stehen Beiträge aus dem Jahr der Maßnahme und die Beiträge gegenüber, die von den weiterbeschäftigten Teilnehmern erbracht werden.

Die Aufwendungen des Sozialhilfeträgers reduzieren sich darüber hinaus in der Höhe, in der die eingeworbenen Drittmittel des Landes und der Europäischen Union die hier ebenfalls nicht berücksichtigten Strukturkosten der Projektabwicklung übersteigen. Dies betrifft auch die Kosten-Nutzen-Bilanz gegenüber einer reinen Fortgewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt (ohne Einkommensfreibetrag), die dementsprechend günstiger ausfallen kann.

Eine Gesamtbilanz der Maßnahmen einschließlich derjenigen, die nach Maßnahmeende weiterhin sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und einschließlich derjenigen, die bei Arbeitsangebot auf weitere Sozialhilfeleistungen verzichten, weist selbst für Alleinstehende kurze Amortisationszeiten von durchschnittlich rd. 14 Monaten nach Maßnahmeende aus. Dabei sind Kaufkraftsteigerung, Wertschöpfung, psycho-soziale Entlastung und Steuereinnahmen bis zu 3 200 DM pro Jahr nicht berücksichtigt.

Bezieht man in diese Kalkulation Drittmittel aus Landes- und EU-Förderprogrammen ein – beispielsweise finanziert das Land Nordrhein-Westfalen Arbeitsplätze mit monatlich 1 040 DM – so ist eine Amortisation der Hilfe zur Arbeit-Maßnahme noch früher zu erreichen.

Die Stadt Leipzig stellt für das Jahr 1996 Gesamtkosten in Höhe von 51,7 Mio. DM für die Hilfe zur Arbeit eingesparte Sozialhilfe in Höhe von 36,8 Mio. DM gegenüber und errechnet einen Gesamtnutzen der Maßnahmen von 62 Mio. DM. Die Gesamtkosten setzen sich zusammen aus:

Kosten	
— Personalkosten der Hilfe zur Arbeit	37,2 Mio. DM
— Sachkosten der Hilfe zur Arbeit	11,0 Mio. DM
— Sachkosten der Fachämter	3,5 Mio. DM
Summe	51,7 Mio. DM
Nutzen	
— eingesparte Sozialhilfe in 1996 (durchschnittliche Ausgaben für Hilfe zum Lebensunterhalt pro Fall, multipliziert mit dem für Leipzig gültigen Faktor von 2,08 Personen pro Haushalt, für den Zeitraum von 17 Monaten, da nach dem auf 12 Monate befristeten Arbeitsverhältnis mit mindestens 6 Monaten Arbeitslosengeld gerechnet wurde)	36,8 Mio. DM
— Abmeldungen aus der Sozialhilfe ohne Beschäftigungsaufnahme (ca. 30 bis 37 %)	9,0 Mio. DM
— Lohnsteuereinnahmen aus den Beschäftigungsverhältnissen	0,5 Mio. DM
— anteilige Bruttowertschöpfung	17,0 Mio. DM
Gesamtnutzen	62,0 Mio. DM

Über einen Zeitraum von drei Jahren, in denen die Stadt Leipzig eine Kosten-Nutzen-Analyse der Hilfe zur Arbeit für jeweils 100 Sozialhilfeempfänger vorgenommen hat, kommt sie zu dem Ergebnis, daß sich die Ausgaben für Hilfe zur Arbeit innerhalb von zwei Jahren amortisieren – ohne den Wertzuwachs zu berücksichtigen, der für die Stadt Leipzig aus der geleisteten Arbeit der Projekte erwachsen ist.

Eine Sensitivitätsanalyse müßte einbeziehen, daß der Sozialhilfeträger durch eine geeignete Auswahl von Hilfeempfängern, die in die Maßnahme einbezogen werden – je nach Größe der Bedarfsgemeinschaft, der sie angehören – Einfluß auf die Einsparungen nehmen kann. Diese Auswahl beeinflußt die Einsparungen sowohl im Hinblick auf die Quote der im Arbeitsmarkt Reintegrierten als auch die Quote der Abmeldungen aus der Sozialhilfe.

V. Weiterentwicklung der Hilfe zur Arbeit

A. *Auswertung der Erfahrungen der Kommunen*

56. Liegen Erfahrungsberichte und/oder wissenschaftliche Untersuchungen vor, in denen die Erfahrungen mit Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit ausgewertet werden?

    Zu welchen Schlußfolgerungen kommen diese Auswertungen?

In den vergangenen Jahren ist eine Reihe von Untersuchungen und Programmevaluationen zur Hilfe zur Arbeit erschienen, von denen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) in chronologischer Reihenfolge zu nennen sind:

— Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit Rheinland-Pfalz, Arbeit statt Sozialhilfe. Berichte der rheinland-pfälzischen Beratungsstelle Arbeitsmarktintegration Benachteiligter/Technische Hilfe zum ESF, Trier 1992 und Folgejahre

— Bayerischer Landkreistag, Bericht zur Hilfe zur Arbeit, München 1993 und Folgejahre

— Fuchs, L./J Spengler, I., Kommunale Beschäftigungsförderung – Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag Köln 1994

— HTL Gesellschaft für Forschung, Planung, Entwicklung mbH, Report zur Hilfe zur Arbeit in Hessen, Wiesbaden 1994 und Folgejahre

— Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung Baden-Württemberg, Sozialhilfebedürftigkeit, Stuttgart 1994

— Trube, A., Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 189, Nürnberg 1995

— Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Hansestadt Hamburg, Sozialhilfereport, Hamburg 1996 und Folgejahre

— Krug, W./Meckes, R., Hilfe zur Arbeit – Arbeitspotentialschätzung, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit Bd. 54, Baden-Baden 1995

— Bundesministerium für Gesundheit (Hg.), Dokumentation der Fachtagung „Hilfe zur Arbeit", Schriftenreihe Bd. 43, Baden-Baden 1995

— Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, Arbeit statt Sozialhilfe – Studie der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH zur Implementation und Wirksamkeit des Brandenburger Förderprogramms, Potsdam 1996

— Jacobs, H., Evaluierung von Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit" in Bremen, Deutscher Verein DDD Bd. 33, Frankfurt 1996

— Krug, W./Meckes, R., Hilfe zur Arbeit – Aktualisierte Arbeitspotentialschätzung 1994, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit Bd. 90, Baden-Baden 1997

— Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein, Verpflichtung von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern zu gemeinnütziger Arbeit, Drucksache des Schleswig-Holsteinischen Landtags 14/1047, Kiel 1997

— Wilk, C., Erfolgskriterien von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit Bd. 97, Baden-Baden 1997

— Fuchs, L./Spengler, I., Kommunale Beschäftigungsförderung – Ergebnisse einer Umfrage von 1997 über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG, Deutscher Städtetag Köln 1997

— Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Hansestadt Hamburg, Sozialhilfe in Hamburg im Städtevergleich 1995/1996, Hamburg 1997

— Schaak, T., Die „Hilfe zur Arbeit" nach dem Bundessozialhilfegesetz, in: Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales der Hansestadt Hamburg, Armut in Hamburg II, Hamburg 1997, S. 77 ff.

— Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin, Hilfe zur Arbeit in Berlin, Berlin 1997

— Böckmann-Schewe, L./Röhrig, A., Hilfe zur Arbeit, Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 1997

Die Mehrzahl der genannten Studien kommt zu dem Schluß, daß

— die Maßnahmen im Rahmen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG ein geeignetes Instrument zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit darstellen,

— sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen der Hilfe zur Arbeit eher das Ziel einer Integration der Hilfebezieher in den Arbeitsmarkt erreichen als Beschäftigungsverhältnisse nach der Mehraufwandsvariante und

— sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse sich aus Sicht der Kommunen kurzfristig amortisieren.

Auf Einzelergebnisse dieser Studien wurde jeweils im Rahmen der vorhergehenden Antworten eingegangen.

57. Ist der Bundesregierung bekannt, ob Gemeinden versuchen, für Sozialhilfeempfänger geeignete Tätigkeiten aus dem kommunalen Aufgabenbereich über Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit abzuwickeln?

Im Rahmen einer effektiven Gewährung von Hilfe zur Arbeit sind in geeigneter Form auch die Förderinstrumente der Bundesanstalt für Arbeit (z. B. Bundesprogramm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, Prolongierung um weitere 3 Jahre, Gesamtvolumen ca. 2,25 Mrd. DM) zu integrieren, die auch für Sozialhilfeempfänger offen stehen. Darauf sollten die Kommunen hinwirken. Konkrete Erkenntnisse zu dieser Frage liegen nicht vor.

Die Arbeitsämter sind nach § 9 SGB III im Rahmen der ortsnahen Leistungserbringung verpflichtet, auch mit den Gemeinden, Kreisen und Bezirken, insoweit also auch mit den Sozialämtern, zusammenzuarbeiten. Die Bundesanstalt für Arbeit hat mit den Kommunalen Spitzenverbänden einen konkreten Leitfaden entwikkelt, in dem Einsatzfelder der besseren Zusammenarbeit praxisnah dargestellt werden.

58. Ist der Bundesregierung bekannt, ob und in welchem Umfang kommunale Sozialhilfeträger bzw. Träger von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit untereinander Erfahrungen austauschen bzw. miteinander vernetzt sind?

In den letzten Jahren sind verschiedene Arbeitskreise örtlicher Sozialhilfeträger entstanden, die dem Erfahrungsaustausch im Bereich der Sozialhilfepraxis dienen. Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG gewinnt in diesem Rahmen zunehmend an Bedeutung.

— Das Bundesministerium für Gesundheit hat 1995 das Modellprogramm „Maßnahmen zur Erfolgskontrolle im Bereich der Sozialhilfegewährung" mit einer Laufzeit von drei Jahren initiiert, an dem sich derzeit 21 Sozialhilfeträger beteiligen. Hier bildet die Hilfe zur Arbeit das Thema für einen von vier Facharbeitskreisen. Es werden dort regionalspezifische Konzepte, unterschiedliche Organisations- und Finanzierungsformen der Hilfe zur Arbeit sowie Erfahrungen mit der Zielgruppenorientierung diskutiert.

— Im „Benchmarking"-Projekt, an dem 15 Großstädte beteiligt sind, werden bestimmte Eckdaten der Sozialhilfe aus diesen Städten miteinander verglichen, darunter auch Daten zu erwerbsfähigen Hilfeempfängern, darunter zum Anteil der Teilnehmer an Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit sowie zu den Ausgaben für die Hilfe zur Arbeit.

Über diese Beispiele längerfristig kooperierender Kommunen hinaus findet ein Erfahrungsaustausch im Rahmen von Fachtagungen statt wie z. B. der Fachtagung „Hilfe zur Arbeit" des Bundesministeriums für Familie und Senioren im Juni 1994 in Bonn, der Fachtagung „Hilfe zur Arbeit" der Hans-Böckler-Stiftung im November 1997 in Berlin oder der Fachtagung „Arbeit statt Sozialhilfe!" des Deutschen Vereins im

Dezember 1997 in Hildesheim. Den Erfahrungsaustausch auf diesem Gebiet hat auch der Kongreß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Arbeit für Alle" im November 1997 in Berlin wesentlich gefördert. Das Land Nordrhein-Westfalen plant, in der Zukunft einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch mit den Sozialhilfeträgern auch über die Hilfe zur Arbeit durchzuführen.

Von den 35 Kommunen, die sich an der ISG-Befragung 1998 beteiligten, berichten 32 Kommunen über Erfahrungsaustausch und Vernetzung, und zwar nennen

	Zahl der Kommunen	Anteil in %
Erfahrungsaustausch mit anderen Sozialhilfeträgern	27	84
Erfahrungsaustausch mit dem Arbeitsamt	21	66
Erfahrungsaustausch der Maßnahmeträger untereinander	17	53
sonstiger Erfahrungsaustausch/ Vernetzung	10	31

B. Vorgesehene gesetzliche Weiterentwicklung der Hilfe zur Arbeit

59. Sind der Bundesregierung Anregungen zur Weiterentwicklung des Sozialhilferechts seitens der Sozialhilfeträger bekannt, die darauf abzielen, das Instrument der Hilfe zur Arbeit weiterzuentwickeln?

    Um welche Anregungen handelt es sich dabei, und wie werden sie von der Bundesregierung beurteilt?

In den Fragebögen der örtlichen Sozialhilfeträger, die sich an der ISG-Erhebung 1998 beteiligten, wurde eine Reihe von Anregungen gegeben.

a. Kooperation mit der Arbeitsverwaltung:

- verbesserte Kooperationsbereitschaft der Arbeitsverwaltung
- stärkere Verantwortung der Arbeitsämter auch für Hilfeempfänger, die keinen Anspruch auf AFG-Leistungen haben
- Zusammenschluß in einer Leistungsabteilung für Anspruchsberechtigte auf AFG- und Sozialhilfeleistungen
- Bereitstellung von Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit zur Finanzierung von Arbeit in unmittelbarer Verantwortung der Kommunen

b. technische und organisatorische Anregungen:

- Aufhebung der Trennung zwischen Hilfe zum Lebensunterhalt und Mehraufwandsentschädigung nach § 19 Abs. 2, 2. Alternative und § 20 BSHG sowie Umrechnung beider Leistungsbestandteile in Stundenlöhne
- Weiterentwicklung von Software-Programmen für die Sozialamtspraxis zur Erfassung und Auswertung spezifischer Daten für den Bereich der Hilfe zur Arbeit
- personelle Verstärkung der Sozialämter vor Ort und spezifische Fortbildung der Mitarbeiter

c. Verschärfung des Sozialhilferechts:

- Beschäftigungsmöglichkeiten von Hilfeempfängern auch ohne das Erfordernis der Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit
- zwingender Wegfall des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt bei Arbeitsverweigerung oder selbstverschuldetem Verlust von Arbeitsgelegenheiten
- Absenkung der Sozialhilfesätze

d. Förderung von Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur:

- stärkere Verzahnung der Hilfe zur Arbeit mit der regionalen Wirtschaftsförderung
- keine weitere Ausweitung der Hilfe zur Arbeit, um die regionale Wirtschaft nicht zu belasten
- verstärkte Arbeitsmarktförderung, um die Aufnahmekapazitäten von Maßnahmeabsolventen zu erhöhen

Die Bundesregierung begrüßt, wenn sich die Fachleute vor Ort mit sachkundigen Hinweisen zum Änderungsbedarf in der Sozialhilfe äußern. Sie bewertet diese Vorschläge zusammenfassend wie folgt:

a) Soweit sich die Anregungen auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Arbeits- und Sozialhilfeverwaltungen beziehen, wird auf den von der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände vor kurzem herausgegebenen Leitfaden für Sozialhilfeträger und Arbeitsämter zur beruflichen Eingliederung Arbeitsloser hingewiesen.

   Zudem wird die Bundesregierung in der nächsten Legislaturperiode prüfen, ob Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengeführt werden sollen. Dazu ist ein breiter politischer Konsens erforderlich, der seinerseits nur erzielt werden kann, wenn weder die Kommunen dadurch zusätzliche Lasten des Bundes aufgebürdet bekommen noch der Bund – bei sinkender Arbeitslosigkeit – überhöhte Zuweisungen an die Kommunen leistet.

b) Es trifft zu, daß die bloße Angabe der Mehraufwandsentschädigung pro Stunde einen falschen Eindruck von der Gesamtleistung der Sozialhilfe im Verhältnis zur Arbeitsleistung des Hilfeempfängers verursacht. Die Aufteilung der Gesamtleistung in einzelne Komponenten, die jeweils spezifische Bedarfe abdecken, hat sich aber bewährt und kann nicht aufgegeben werden. Vielmehr ist immer wieder auf den Zusammenhang von Gesamtleistung und Arbeitsertrag hinzuweisen.

   Die Bundesregierung begrüßt den möglichst weitgehenden Einsatz kompatibler EDV-Programme, die speziell auf die Bedürfnisse der Hilfe zum Lebensunterhalt zugeschnitten sind. Sie erleichtern die Bearbeitung der anfallenden Leistungsfälle und schaffen Raum für die individuelle Betreuung und Integration der Hilfeempfänger. Zudem werden zeitnah Informationen über Entwicklungstendenzen gewonnen, die mit den Ergebnissen bei anderen Sozialhilfeträgern vergleichbar sind.

Die persönliche Hilfe im Sozialhilfebereich macht den Einsatz fachlich geschulten Personals notwendig. Mit der Sozialhilfereform 1996 wurde ergänzend sichergestellt, daß die Träger der Sozialhilfe eine angemessene fachliche Fortbildung ihrer Fachkräfte gewährleisten (§ 102 Abs. 2 BSHG).

c) Insbesondere im Hinblick auf die mit der Sozialhilfereform 1996 erfolgte zielgenauere Gestaltung der einzelnen Hilfen verkennen die vorgetragenen Anregungen Regelungsgehalt und Handlungsmöglichkeiten, die bereits nach geltendem Sozialhilferecht eröffnet sind.

Der geforderte Wegfall des Anspruchs auf Hilfe zum Lebensunterhalt bei Verweigerung zumutbarer Arbeit oder Arbeitsgelegenheit ist bereits geltendes Recht (§ 25 Abs. 1 BSHG).

Von dem Erfordernis der Zusätzlichkeit bei Arbeitsgelegenheiten in der Mehrbedarfsvariante kann im Einzelfall bereits nach geltendem Recht abgesehen werden, wenn dadurch die Eingliederung in das Arbeitsleben besser gefördert wird. Eine noch weitergehende Öffnung könnte zu einer unerwünschten Konkurrenzsituation mit der Wirtschaft vor Ort führen. Der grundsätzliche Wegfall des Erfordernisses der Zusätzlichkeit bei Arbeitsgelegenheiten ist auch deshalb nicht möglich, weil damit in die Tarifpolitik eingegriffen und die Bindungswirkungen von Tarifvereinbarungen geschwächt würden.

Der Umfang der Sozialhilfeleistungen muß sich an rationalen und nachvollziehbaren Kriterien zur Sicherung des notwendigen Lebensunterhalts orientieren. Er ist daher nicht willkürlich abänderbar. Im Falle der Verweigerung zumutbarer Arbeit kann der zuständige Sozialhilfeträger Leistungen nach seinem Ermessen gewähren.

d) Hilfe zur Arbeit kann bereits heute nicht mehr allein vom Sozialamt erfolgreich betrieben werden. Vielmehr handelt es sich um eine Aufgabe, die ein effektives Zusammenwirken sowohl der Ämter in der Verwaltung des zuständigen Sozialhilfeträgers (z. B. mit Bau- und Wirtschaftsförderungsamt) als auch die Einbeziehung von Wirtschaft, Handwerk und Betrieben in der Region erfordert. Der ständige Kontakt mit allen Stellen, die Beiträge zur Beschäftigungsförderung erbringen können, vermeidet auch Auseinandersetzungen über die Frage einer Belastung oder Konkurrenzsituation zur örtlichen Wirtschaft. Nach Aussagen der Stadt Leipzig hat sich gezeigt, daß Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit wegen der notwendigen fachlichen Anleitung und Betreuung der durchzuführenden Arbeiten zusätzliche Impulse für die örtliche Wirtschaft vermitteln.

60. Plant die Bundesregierung selbst gesetzliche Novellierungen, um das Instrument der Hilfe zur Arbeit insgesamt weiterzuentwickeln und bewährte Formen stärker zu akzentuieren?

Wenn ja, welche Veränderungen sind im einzelnen geplant?

Die Sozialhilfereform 1996 hat die Möglichkeiten der „Hilfe zur Arbeit" nach dem BSHG entscheidend ausgeweitet. Es kommt jetzt vor allem darauf an, daß die mit der Sozialhilfereform verbesserten Instrumente der Hilfe zur Arbeit intensiv genutzt werden.

Die Bundesregierung strebt noch in dieser Legislaturperiode an, die Arbeitsanreize weiter zu verstärken:

— Sie prüft, ob das Ermessen des Sozialhilfeträgers dahingehend erweitert wird, daß im Einzelfall von der heute vorgeschriebenen sechsmonatigen Befristung und der Begrenzung des Zuschusses an den Hilfeempfänger auf die Höhe des Eckregelsatzes nach § 18 Abs. 5 BSHG abgesehen werden kann. Dadurch sollen weitere positive Effekte für die Beschäftigung von Hilfeempfängern – insbesondere in dem für diesen Personenkreis wichtigen Niedriglohnsektor – ausgelöst werden.
— Über eine Erhöhung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit soll durch Änderung der Verordnung zu § 76 BSHG mehr Erwerbseinkommen als bisher anrechnungsfrei bleiben.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333